

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Diana Lints

**REKLAAMILE KEHTIVATE NÕUETE KOHALDATAVUS POLIITILISELE
REKLAAMILE JA SELLELE TEOSTATAV JÄRELEVALVE**

Magistritöö

Juhendaja:
Alexander Lott, *PhD*

Tallinn

2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. POLIITILISE REKLAAMI MÕISTE	8
1.1 Üldine reklaami mõiste	8
1.2 Poliitilise reklaami mõiste praktikas	14
1.3 Poliitilise reklaami definitsioon mujal Euroopas	18
1.3.1 Poliitiline reklaam Austrias	20
1.3.2 Poliitiline reklaam Soomes.....	23
2. POLIITILINE REKLAAM REKLAAMILE NÕUDEID ESITAVATE SEADUSTE TÄHENDUSES JA NENDE NÕUETE JÄRELEVALVE	29
2.1 Reklaamiseaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile	29
2.2 Eesti Rahvusringhäälingu seaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile	35
2.3 Meediateenuste seaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile.....	40
2.4 Keeleseaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile	44
3. POLIITILISELE VÄLIREKLAAMILE KEHTINUD KEELD.....	49
3.1. Poliitilise välireklaami keelu kehtestamine	49
3.2 Poliitilise välireklaami keelu järelevalve	53
3.3 Poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistamine	55
4. POLIITILISE REKLAAMI RAHASTAMINE.....	61
4.1 Erakonna reklaami rahastamine	62
4.2 Erakonna rahastamise järelevalve	63
KOKKUVÕTE	67
SUMMARY: Application of Advertising Requirements to Political Advertising and its Supervision	72
KASUTATUD KIRJANDUS	77
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	77
Eesti õigusaktid	77
Rahvusvahelised lepingud ja välisriikide õigusaktid	78
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	78
MUUD ALLIKAD	79

SISSEJUHATUS

Eestis kui demokraatlikus riigis on põhiseaduse (edaspidi PS)¹ § 1 kohaselt kõrgeima riigivõimu kandja rahvas. Rahvas teostab võimu läbi esindajate. Esindajad valitakse Euroopa Parlamendi valimistel, kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ja Riigikogu valimistel. Valimistel annavad hääleõiguslikud isikud oma hääle kandidaadile, kes esindab enim valijale sobivaid vaateid ja mõtteid. Perioodil enne valimisi ilmuvad linnapilti tavapäraste kommertsreklaamide asemele valimistel kandideerivate isikute pilte ja registreerimisnumbreid esitlevad reklaamid. Reklaamid on osa kandideerijate valimiskampaaniatest, mille eesmärk on levitada kandideeriva isiku või erakonna, mille nimekirjas kandideeritakse, vaateid, mõtteid ja eesmärke. Valimiskampaaniate, sealhulgas reklaamide, eesmärk on koguda valimistel võimalikult palju hääli.²

PS § 44 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, mis on hääletaja perspektiivist oluline valimisotsuse kujundamiseks. Eeltoodu tõttu ei ole valimised mõeldavad ilma valimiskampaaniata.³ Valimiskampaania raames toimub aktiivne agitatsioon. Agitatsioon ehk rahva poliitiline mõjustamine, kihutustöö, veenmine ja selgitustöö⁴ tehakse suuresti läbi poliitilise reklaami, sest enam ei kogeta poliitikat vahetult vaid pigem läbi massimeedia.⁵ Üldise poliitilise kommunikatsiooni eesmärk on mõjutada teabe saajaid⁶ ning see võib esineda ka poliitilise reklaamina. Poliitiline reklaam on üks kiiremaid ja odavamaid võimalusi kandidaatidele oma vaadete tutvustamiseks.⁷

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse (edaspidi valimisseadused) 2. peatükis sätestatakse agitatsiooni piirang. Valimisseaduste kohaselt on valimisagitatsioon hääletamisruumis keelatud. Nimetatud seadustes kehtis kuni 13.01.2020 poliitilise välireklaami keeld aktiivse valimisagitatsiooni

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

² C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 3.

³ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 30.

⁴ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018 <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=agitatsioon&F=M> (17.04.2021).

⁵ Johnson-Cartee, K.S, Copeland, G. *Negative Political Advertising: Coming of Age*. New York: Routledge 2013, lk 1.

⁶ McNair, B. *An Introduction to Political Communication*. New York: Routledge 2018, lk 11.

⁷ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus ja märgukiri poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses, p 54. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_poliitilise_ja_valimis_reklaami_eesti_rahvusringhaalingus_edastamine.pdf (17.04.2021).

ajal.⁸ Vaatamata kehtinud poliitilise reklaami keelule oli, ja on siiani, poliitiline reklaam defineerimata õigusmõiste.

Käibes mõistetakse poliitilise reklaamina teavet, mis kutsub või veenab toetama mõnda erakonda, üksikkandidaati või poliitilist algatust. Teisalt on kaasaegse teoreetilise käsitluse kohaselt poliitiline reklaam mis tahes sõnum, mis edastatakse läbi mis tahes kanali, edendamaks üksikkandidaatide, erakondade või muude organisatsioonide poliitilisi huve.⁹

Kehtivas Eesti õiguses ei ole mõistet „poliitiline reklaam“ defineeritud. Samuti ei ole poliitilisele reklaamile kehtestatud konkreetseid nõudeid. See tähendab, et poliitilises reklaamis esitatavale teabele ei ole kehtestatud nõudeid ega piiranguid. Täna kehtib reklaamiseadus¹⁰, mis defineerib § 2 lg 1 p-s 3 mõiste „reklaam“ ning kehtestab nõuded ja piirangud teabele, mis on käsitatav reklaamina. Selgusetuks jääb, kas reklaami mõiste reklaamiseaduses hõlmab ka poliitilise reklaami.¹¹ Eeltoodust tulenevalt valitseb ebaselgus ka asjaolus, kes ja millises ulatuses poliitilisele reklaamile järelevalvet teostab. Kui reklaami mõiste reklaamiseaduse tähenduses hõlmab ka poliitilist reklaami, peab reklaamiseadusele riikliku järelevalve teostaja, muu reklaami hulgas, kontrollima ka poliitilist reklaami.

Lisaks reklaamiseadusele kehtestavad kommertsreklaamidele nõudeid ja piiranguid veel mitmed õigusaktid. Meediateenuste osutajate tegevust reguleeriv meediateenuste seaduse¹² § 29 lg-s 1 on sätestatud piirang reklaamimahule, mille rakendamiseks on järelevalve seisukohalt oluline teada, kas reklaamimahu piirang laieneb ka poliitilisele reklaamile. Teisisõnu tuleb meediateenuste osutajate üle efektiivse järelevalve teostamiseks välja selgitada, kas poliitiline reklaam on reklaam meediateenuste seaduse tähenduses.

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse¹³ § 11 lg 1 kehtestab üldise reklaami edastamise keelu. Keelu järgimine juhul, kui ei ole teada, kas keeld laieneb poliitilisele reklaamile või mitte, on keeruline või lausa võimatu. Keelu järgimiseks on oluline välja selgitada, kas nimetatud keeld laieneb ka poliitilisele reklaamile. Selle väljaselgitamiseks on eelkõige oluline teada, milline teave kvalifitseerub poliitiliseks reklaamiks.

⁸ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine). – RT I, 03.01.2020, 2.

⁹ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. The SAGE Handbook of political advertising. Thousand Oaks California: Sage Publications 2006, lk 4.

¹⁰ Reklaamiseadus. – RT I, 01.07.2020, 13.

¹¹ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 100.

¹² Meediateenuste seadus. – RT I, 12.12.2018, 55.

¹³ Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I, 22.12.2020, 51.

Avalikult esitatud ehk üldsusele suunatud teave peab keeleseaduse¹⁴ § 16 lg 1 kohaselt olema eestikeelne. Avaliku teabe keelenõuetele vastavuste kontrollimise pädevus on keeleseaduse § 30 lg 1 järgi Keeleametil. Vaidlust ei ole selles, et keelenõuetele peab vastama kõik avalikult esitav teave, sealhulgas avalikult esitav poliitiline reklaam. Keeleameti pädevuse osas on küsitav keelenõudeid rikkuva reklaami tellija, üldjuhul erakonna, karistamise võimalikkuses.

Käesoleva magistritöö uurimisprobleem seisneb vajaduses välja selgitada, milline asutus ja millises ulatuses on pädev ja sobivaim teostama järelevalvet poliitilisele reklaamile. Teabele, mida käsitatakse reklaamina, kehtivad kõik reklaamiseadusega kehtestatud nõuded ja piirangud. Reklaamile kehtestatud nõuete ja piirangute üle riikliku järelevalve teostamise pädevus on reklaamiseaduse § 30 lg 1 kohaselt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil (edaspidi TTJA). Samuti annab reklaamiseaduse § 36 lg 2 seaduses sätestatud väärteo toimepanemise eest karistamise pädevuse TTJA-le. Samamoodi on meediateenuste seaduse §-is 54 ja 59 lg-s 2 sätestatud TTJA pädevus. Keeleseaduse § 30 ja § 38 lg 2 annavad vastavalt järelevalvepädevuse ja kohtuvälise menetleja pädevuse Keeleametile. Erakonda, kui suures osas poliitiliste reklaamide tellijat, saab põhiseaduse kohaselt trahvida ehk karistada vaid kohus. Eeltoodust lähtuvalt on küsitav, kas poliitiline reklaam on reklaam reklaamidele piiranguid seadvate õigusaktide tähenduses, kuivõrd järelevalvet teostavate haldusorganite poolt õigusvastase poliitilise reklaami tellija või avalikustaja karistamine võib olla põhiseadusest tulenevate piirangute kohaselt võimatu.

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö eesmärk jõuda selgusele, kas ja kui, siis millises ulatuses kehtivad reklaamidele kehtestatud üldnõuded, piirangud ja keelelised nõuded poliitilisele reklaamile ning kelle poolt on kehtiva õiguse kohaselt võimalik poliitilisele reklaamile järelevalvet teostada.

Tulenevalt uurimisprobleemist ja eesmärgist on sõnastatud järgmised uurimisküsimused:

- kuidas sisustatakse käibes mõistet „poliitiline reklaam“?
- mille poolest erinevad poliitiline reklaam ja valimisreklaam?
- millises ulatuses käsitatakse poliitilist reklaami reklaamina müüki edendavale reklaamile, teisisõnu kommertsreklaamile, nõudeid ja piiranguid kehtestavate õigusaktide mõistes?
- kellel on pädevus kontrollida poliitilisele reklaamile kehtestatud piiranguid?

¹⁴ Keeleseadus. – RT I, 16.06.2020, 5.

Käesolev magistritöö on teoreetiline uurimus. Töös analüüsitakse kvalitatiivsel meetodil seisukohti, mis on antud erinevate Eesti riiklike instutsioonide poolt seoses poliitilise reklaamiga, varasemalt Eestis kehtinud regulatsioone ja teemaga seonduvaid Riigikohtu lahendeid. Samuti võrreldakse töös teistes Euroopa riikides kehtivaid regulatsioone seoses poliitilise reklaamiga. Töös tuuakse võrdluseks välja Austria regulatsioon, mis on sarnaselt Eestiga osa mandrieuroopalikust õigussüsteemist, ja Soome regulatsioon, kus sarnaselt Eestiga ei ole poliitilise reklaami mõiste defineeritud.

Magistritöös püstitatud küsimustele vastuste leidmiseks tuginetakse erinevatele poliitilise reklaamiga seonduvaid vaidlusi lahendanud kohtuastmete otsustele ning erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides kasutatud mõiste „poliitiline reklaam“ definitsioonidele. Eeltoodu analüüsimine annab ainet poliitilise reklaami mõiste sisustamiseks. Samuti analüüsitakse Austria ja Soome poliitilise reklaamiga seonduvaid regulatsioone. Soome on õiguskorra ja väärtusruumi poolest sarnane Eestiga. Lisaks on Soome, samuti Austria, eelmainitud kaalutlustel Eesti õigusloome protsessis üheks enam kasutatavaks võrdlusriigiks.

Analüüsides 02.02.2011 õiguskantsleri lõppvastuses ja märgukirjas poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses esitatud erinevate riiklike institutsioonide seisukohti ja argumente, leitakse põhilised poliitilise reklaamiga seonduvad küsitavused. Nimetatud dokumendis analüüsis õiguskantsler põhjalikult poliitilise reklaami mõistet ning poliitilisele reklaamile erinevate piirangute kohaldamise võimalikkust. Vaatamata asjaolule, et lõppvastus koostati 2011. aastal, ei ole reklaamiga seonduv regulatsioon põhimõtteliselt muutunud, mistõttu võib analüüsi tänaseni asjakohaseks pidada.

Alates 09.06.2005 kehtis Euroopa Parlamendi valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja Riigikogu valimise seaduses poliitilise välireklaami keeld. Keelu kehtimise ajal võis reklaamile kehtivate nõuete kohaldamine poliitilisele reklaamile olla selgem. Poliitilise reklaamiga seonduva osas vastuste leidmiseks analüüsitakse poliitilise välireklaami keeldu, selle põhiseaduspärasuse osas avaldatud hinnanguid ja keelu kehtetuks tunnistamise põhjuseid.

Töö esimeses peatükis analüüsitakse erinevates seadustes kasutatud reklaami ja poliitilise reklaami mõisteid. Antakse ülevaade poliitilise reklaamiga seonduvate ning mõistet „poliitiline reklaam“ kasutavate kohtulahendite näitel, millist teavet on praktikas peetud poliitiliseks reklaamiks. Samuti kirjeldatakse mujal liikmesriikides kasutatud mõiste „poliitiline reklaam“ definitsioone ning analüüsitakse põhjalikumalt Austria ja Soome käsitlust seoses poliitilise reklaamiga. Loetletule tuginedes sisustatakse mõiste „poliitiline reklaam“.

Teine peatükk sisaldab ülevaadet reklaamiseadusest, Eesti Rahvusringhäälingu seadusest, meediateenuste seadusest ja keeleseadusest tulenevatest reklaamile kehtestatud nõuetest ja piirangutest ja seadustes sätestatule järelevalve teostamisest. Eeltoodule tuginedes selgitatakse välja, kas poliitiline reklaam on nimetatud seaduste tähenduses reklaam ning kuivõrd laienevad nimetatud seadustes reklaamile kehtestatud nõuded ja piirangud poliitilisele reklaamile.

Kolmandas peatükis analüüsitakse Euroopa Parlamendi valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja Riigikogu valimise seaduses kehtinud, kuid tänaseks kehtetuks tunnistatud, poliitilise välireklaami keeldu ning keelule järelevalve teostamisega seonduvat.

Neljandas peatükis antakse ülevaade hetkel kehtivatest valimiskampaania rahastamisele seatud piirangutest ning nendele piirangutele kontrolli teostamisest erakondade rahastamise järelevalve komisjoni poolt (ERJK).¹⁵

Märksõnad: poliitiline reklaam, definitsioon, järelevalve

¹⁵ Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654.

1. POLIITILISE REKLAAMI MÕISTE

1.1 Üldine reklaami mõiste

Riigikohtu kolleegiumi hinnangul tuleb poliitilise teabe puhul esmalt hinnata, kas tegemist on reklaamiga reklaamiseaduse (edaspidi RekS) mõistes ning seejärel alles hinnata teabe vastavust poliitilisele reklaamile. Poliitilise reklaami hindamine reklaamiseaduse üldregulatsioonist lähtuvalt on oluline seetõttu, et teave, mis ei ole käsitatav reklaamina, ei saa olla poliitiline reklaam.¹⁶ RekS § 1 lg 3 kohaselt kohaldatakse reklaamiseadust teistest seadustest tulenevate erisustega juhul, kui reklaam on reguleeritud teiste seadusega. Sellega seoses on Riigikohus seisukohal, et kuivõrd teistes seadustes ei ole sätestatud erisusi, kohaldatakse reklaamiseadust ka teistes seadustes reguleeritud reklaamile.¹⁷ Näiteks keeleseaduses on poliitilisele reklaamile viidatud kui poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamile.

Et teha kindlaks, kas teave on käsitatav poliitilise reklaamina, tuleb eeltoodust lähtuvalt alustada teabe hindamist sellest, kas teave on üleüldse käsitatav reklaamina reklaamiseaduse tähenduses. Reklaam on RekS § 2 lg 1 p 3 kohaselt teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajutaval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Alles siis, kui teave on RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes käsitatav reklaamina, on võimalik edasi liikuda küsimuse juurde, kas tegemist on poliitilise reklaamiga.

Teabe reklaamina käsitamiseks ei ole oluline, kas teave on avalikustatud tasu eest või tasuta. See tähendab, et teabe avalikustaja võib olla saanud avalikustamise eest küll tasu, kuid tasu saamine ei ole määrav teabe reklaamina käsitamise seisukohalt. Niisiis on reklaami mõiste sisustamisel eelkõige määravaks teabe avalikustamise eesmärk. Lähtudes RekS § 2 lg 1 p-st 3 on igasugune teave, mis on avalikustatud kauba müügi või teenuse osutamise suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil, käsitatav reklaamina.¹⁸

Lähtudes eeltoodud reklaamiseaduse sättest, on üheselt mõistetav, et reklaam hõlmab muuhulgas telekanalites programmi vahele näidatavad videoklippe tarbekaupade kohta. Samuti võib pidada reklaamideks välireklaame, mis sisaldavad teavet toodete või teenuste kohta. Ajalehtedes, ajakirjades ja sotsiaalmeedias leiduvad toodete ja teenuste tutvustused

¹⁶ RKPJKo 3-4-1-3-17 p 19.

¹⁷ *Ibidem*, p 19.

¹⁸ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Alkoholi reklaami juhend. 01.03.2019, lk 4. – <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam#alkoholi-reklaam> (17.04.2021).

avalikustatakse eesmärgiga suurendada kauba või teenuse müüki ehk on käsitatavad reklaamidena RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes. Poliitilise reklaami puhul on selge, et avalikustamise eesmärgiks ei ole ühegi kauba müügi suurendamine. Tarbijakaitseaduse (edaspidi TKS) § 2 lg 1 p 4 sisaldab definitsiooni, mille kohaselt on teenus pakutav, osutatav või muul viisil turustatav hüve, mis ei ole kaup, või muu pakutav või tehtav sooritus. Tulenevalt tarbijakaitseadusest ei ole seega võimalik valimistel kandideerimist käsitada teenusena, mida kandidaadid või erakonnad pakuvad, sest hüve realiseerimist ei teki.

Lähtuvalt reklaami mõiste definitsioonist, on reklaamina käsitatav ka teave, mis on avalikustatud eesmärgiga edendada üritust. Tavapäraselt mõistetakse ürituste all kontserte, etendusi või festivale, mille toimumise kohta avalikustatakse teavet näiteks ürituse toimumise kuupäeva, kellaaja ja pileti hinna kohta. Üritusega seonduva teabe eesmärgiks on üritusele tuua võimalikult palju huvilisi ja müüa pileteid ehk teisisõnu üritust edendada. Poliitiline reklaam on tihedalt seotud valimistega¹⁹, sest üldjuhul kannavad reklaamid edasi erakondade või kandidaatide vaateid ja ideid. Vaadete ja ideede avalikustamise eesmärk, nagu kogu poliitilise kommunikatsiooni eesmärk²⁰, on koguda piisavalt hääleõiguslike isikute hääli, et edukalt saada valituks ehk mõjutada valijaid. Mõistet „üritus“ on selgitatud kui teatava eesmärgiga korraldatud avalik või sotsiaalne ettevõtmine.²¹ Valimiste eesmärk on leida rahva esindajad, et realiseeruks rahva kõrgeim võim demokraatlikus riigis²² ning valimised on küllaltki avalikud, sest osa saavad võtta kõik hääleõiguslikud isikud. Seega võib olla võimalik lugeda valimised ürituseks reklaamiseaduse mõttes.

RekS § 2 lg 1 p 3 järgi on isiku avalikes huvides käitumise suunamise eesmärgil avalikustatud teave reklaam. Näitena sellisel eesmärgil avalikustatud teabest on sageli kasutatav sotsiaalreklaam. Sotsiaalreklaamid on näiteks reklaamid, mis soovivad alkoholi tarbides juua vett vahele, sorteerida prügi või lasta end vaksineerida. Vaksineerimisele üleskutsuvad reklaamid avalikustatakse eesmärgiga kaitsta ühiskonda, mõjutades võimalikult suur hulk elanikkonnast end vaksineerima, et tekiks immuunsus haiguse vastu. Selliste reklaamide eesmärk ei ole loomult äriine. Sotsiaalset laadi reklaamide eesmärgiks on suunata isikuid käituma üldise ühiskonna hüvangu nimel. Segadust võib tekitada asjaolu, et isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil tehtava reklaamikampaania tagajärjel võib suurened

¹⁹ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 3.

²⁰ McNair, B. *Op cit.*, lk 11.

²¹ Eesti keele ühendsõnastik 2021. – <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/%C3%BCritus/1> (17.04.2021).

²² Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. – *Juridica* 2012/5, lk 322.

mõne tootegrupi müük, kuid siiski pole tegemist ärilisel eesmärgil avalikustatud reklaamiga.²³ Näiteks vaksineerimisega seotud reklaamide tagajärjel võib suureneda apteekides vaktsiinide müük, kuid üldiselt vaksineerimisele üleskutsuva reklaami eesmärk on vabaneda ühiskonnas mingist haigusest, mitte suurendada konkreetse ravimeid tootva ettevõtte või kaubamärgi poolt loodud vaktsiinide müüki.

Teabe avalikustamise eesmärk suunata isikute käitumist avalikes huvides on avanud võimaluse lugeda reklaamiks ka poliitiline reklaam. Poliitiline reklaam ei ole alati konkreetset valimisreklaami, mis tähendab, et mõnikord ei sisalda avalikustatud teave konkreetse kandidaadi nime ja kandideerimisnumbrit, üleskutsega anda hääl reklaamil olevale kandidaadile. Seetõttu võivad poliitilised reklaamid olla ka üldiselt ja neutraalselt avalikustatud eesmärgiga kutsuda võimalikult palju hääleõiguslikke isikuid oma häält kasutama. Sellist reklaami on teinud näiteks Vabariigi Valimiskomisjon eesmärgiga suunata võimalikult palju hääleõiguslikke isikuid oma häält sobivale kandidaadile andma. Tuginedes eeltoodule saab öelda, et piir poliitilise reklaami ja sotsiaalreklaami vahel on teatud juhtudel õhuke.

Justiitsministeerium (edaspidi JuM) on seisukohal, et poliitilise reklaami ja sotsiaalreklaami erinevus seisneb teabe avalikustamise eesmärgis. JuM-i hinnangul on poliitilise reklaami eesmärk tõsta erakonna mainet, samas sotsiaalreklaami eesmärk on edendada tellija mainest sõltumatuid ühiskondlikke huve.²⁴ Piiri tõmbamine poliitilise reklaami ja sotsiaalreklaami vahele on keeruline, sest teabe avalikustamise eesmärke võib olla rohkem kui üks. Näiteks võib teabe esitamise eesmärk olla nii ühiskondlike huvide edendamine kui ka erakonna maine tõstmine.

Riigikohus on asunud seisukohale, et tarbekaupade kohta teabe avalikustamise eesmärk on suurendada nende toodete või tooteid tähistava kaubamärgiga tähistatud toodete müüki, tehes tooted või kaubamärgid nähtavamaks. Jaekaubanduses teenib toodete, kaubamärkide või kaupluste nähtavamaks tegemine müügi suurendamise eesmärki, mistõttu on selline avalikustatud teave käsitatav reklaamina RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes.²⁵ Erakondade poolt avalikustatud teave, mis sisaldab mõne erakonna logo, teeb erakonna nähtavamaks. Olgugi, et erakonna logo nähtavamaks tegemine ühegi kauba müüki ei suurenda, võib logo nähtavamaks tegemine suurendada erakonna toetajaskonda.

²³ Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE seletuskiri, lk 3. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/Reklaamiseadus> (17.04.2021).

²⁴ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 15.

²⁵ RKHKo 3-3-1-7-16 p 11.

Kohtupraktikas on sotsiaalreklaamile omaseid elemente sisaldavat reklaami käsitatud poliitilise reklaamina, millel on mitu eesmärki. Nimelt leiti, et Hiiu jalgpalliväljaku reklaami näol on tegu just mitme eesmärgiga poliitilise reklaamiga. Nimetatud reklaamis sisaldus üleskutse jalgpalliväljaku avamisel osalemiseks, samas kuvades kolme Tallinna Linnavalitsuse ametniku fotosid ja nimesid ning Tallinna logo. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu seisukohaga, et tegemist on poliitilise reklaamiga, sest lisaks jalgpalliväljaku avamisele kutsuvale eesmärgile oli reklaami eesmärgiks eksponeerida valimistel kandideerivaid ametnikke. Ametnike eksponeerimine seostas Tallinna linna nende ametnikega ning nende ametnike kaudu ka Eesti Keskerakonnaga (edaspidi Keskerakond).²⁶

Kõnealuse jalgpalliväljaku reklaami osas tehtud halduskohtu ja ringkonnakohtu ühtivad otsused tõendavad, et teabe avalikustamisel võib olla mitu eesmärki. Samuti on selge, et reklaamis esitatav teave võib mõjutada reklaamitarbijat ka kaudselt. Sarnaselt kaubamärgi nähtavamaks tegemisele, mis teenib Riigikohtu hinnangul paratamatult jaekaubanduses kauba müügi suurendamise eesmärki, kannab ametnike või poliitikute nähtavamaks tegemine eesmärki mõjutada valimistulemusi poliitiku jaoks soodsamas suunas.

Reklaamiseadus ei kehtesta reklaami avaldamisvormile täpsemaid nõudeid. Järelikult võib reklaam olla avalikustatud mis tahes reklaamikandjal. Reklaami mõiste hõlmab seega telereklaami, raadioreklaami, välireklaami, veebireklaami ja samuti sotsiaalmeediakanalites tehtavat reklaami. Ka poliitiline reklaam võib olla avalikustatud mis tahes kanalites. Poliitilisele välireklaamile kehtestatud keeld tunnistati kehtetuks just seetõttu, et reklaam on kolinud suures osas muudesse kanalitesse ning välireklaami keeld ei täitnud enam oma eesmärki.²⁷ Tänapäevaks on reklaamimine suures osas kolinud interneti, mis on muutunud oluliseks kanaliks ka poliitilise reklaami edastamisel.²⁸ Muuhulgas võib poliitilist reklaami leida Riigikogu liikmete ja kohalike omavalitsuste volikogude liikmete sotsiaalmeediakontodelt piltide, videote või lihtsalt avaldatud arvamuste ja mõtetena, mille eesmärk on suunata lugejat toetama teabe avalikustajat ehk suunata isikute käitumist.

²⁶ TlnRnKo 3-14-52890/29 p 15.2

²⁷ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) eelnõu nr 51 SE seletuskiri, lk 2. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c6732a0-908e-4882-96be-46616de2d73b/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse,%20Riigikogu%20valimise%20seaduse,%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seaduse%20ja%20karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20\(valimisp%C3%A4eval%20valimisagitatsiooni%20piirangu%20ja%20v%C3%A4lireklaami%20keelu%20kaotamine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c6732a0-908e-4882-96be-46616de2d73b/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse,%20Riigikogu%20valimise%20seaduse,%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seaduse%20ja%20karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20(valimisp%C3%A4eval%20valimisagitatsiooni%20piirangu%20ja%20v%C3%A4lireklaami%20keelu%20kaotamine)) (17.04.2021).

²⁸ Jungherr, A. The Role of the Internet in Political Campaigns in Germany. – German Politics 2014, lk 1.

Siiski ei käsitata reklaamina kogu kauba või teenuse müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil avalikustatavat teavet. RekS § 2 lg 2 loetleb välistused, millist teavet reklaamina ei käsitata. Näiteks ei käsitata RekS § 2 lg 2 p 1 kohaselt reklaamina teavet, mida antakse müügikohas kauba, teenuse või selle müügitingimuste kohta. Tarbijal on TKS § 4 lg 1 kohaselt õigus saada pakutava kauba või teenuse kohta ohutuse, samuti tervise, vara ja majandushuvide kaitse seisukohalt vajalikku teavet. Sellist teavet ei saa käsitada reklaamina, sest kaupleja ja tootja on TKS § 4 lg 2 kohaselt kohustatud andma tarbijale enne kauba omandamist või teenuse kasutamist teavet kauba või teenuse omaduste ja kasutamistingimuste ning kauba omandamiseks või teenuse kasutamiseks sõlmitava lepingu kohta.

Poliitilise reklaami osas ei ole võimalik tugineda sellele, et enne müügitehingut on tarbijal õigus saada kauba kohta teavet. Teisalt on PS § 44 lg 1 kohaselt igaühel õigus vabalt saada üldiselt kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu valimistel hääletades. Rahva valimisakt on nii ülesanne kui ka vabaduse ja erahuvi väljendus ehk avaliku võimu ja erahuvi põimumine. Muudel juhtudel on avaliku võimu ja erahuvi selline põimumine korruptsioon, kuid valimisakti korral on tegemist demokraatliku riigi toimimiseks hädavajaliku tingimusega.²⁹ On selge, et põhiseaduslik õigus saada informatsiooni ei ole samastatav tarbija õigusega saada teavet ostutehingu tegemiseks. Valimistel osalemine ei ole võrreldav võimaluse või õigusega osta tarbekaupasid vaid on demokraatliku riigi vajalik tingimus. Seega ei kehti RekS § 2 lg 2 p-s 1 sisalduv välistus poliitilise reklaami puhul tulenevalt sätte eesmärgist kaitsta tarbijat kui tehingu nõrgemat poolt.

Reklaamina ei käsitata RekS § 2 lg 2 p 2 kohaselt majandus- või kutsetegevuse koha tähistust. Majandus- või kutsetegevuse koha võib tähistada selle nime, liigi, kauba müügi või teenuse osutamise aja, isiku nime, kaubamärgi ja domeeninimega ehitisel, kus tegevuskoht asub või selle sissepääsu juures. Reklaamiseaduse seletuskiri selgitab, et eelmises lauses nimetatud teabega võib majandus- ja kutsetegevuse koha tähistada ehitisel, kus tegevuskoht asub ning samaaegselt ka tegevuskoha sissepääsu juures.³⁰ Reklaamina ei käsitata RekS § 2 lg 2 p 3 kohaselt väljaspool ehitist asuva majandus- ja kutsetegevuse koha tähistust. Nimetatud sätte punkti 4 kohaselt ei ole reklaamina käsitatav isiku majandus- või kutsetegevuses kasutatava sõiduki tähistamine isiku nime, kontaktandmete, kaubamärgi, domeeninime ja tegevusalaga.

²⁹ Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003 eriväljaanne, lk 5-18.

³⁰ Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE seletuskiri, lk 4 –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/Reklaamiseadus> (17.04.2021).

Eelmises lõigus käsitletud teabe reklaamina käsitamise välistused kehtivad majandus- ja kutsetegevuse korral. Selleks tuleb välistuste rakendamiseks poliitilisele reklaamile välja selgitada, kas poliitilise reklaami tellija, kelleks on üldjuhul erakond või üksikkandidaat, tegutseb poliitilist reklaami tellides või avalikustades oma majandus- või kutsetegevuses.

Majandustegevusele annab legaalseaduse definitsiooni majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi MSÜS)³¹ § 3 lg 1. Majandustegevus on iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga püsiv tegevus, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Majandus- ja kutsetegevuse mõisteid on Riigikohus reklaamiseaduse tähenduses tõlgendanud laiemalt, kui majandustegevust reguleerivates seadustes. Riigikohtu hinnangul ei ole valimistel kandideerimine kandidaadi majandus- ega kutsetegevus majandus- ja kutsetegevust reguleerivate seaduste tähenduses.³² Siiski on kandideerimine valimistel kohtu hinnangul erakonna põhitegevus ja kandidaadi poliitilise tegevuse üks peamine vahend. Eeltoodu tõttu jäi kolleegium seisukohale, et erakonna või üksikkandidaadi poliitilist tegevust tuleb käsitada RekS § 2 lg 2 p 4 tähenduses majandus- ja kutsetegevusena.

Lisaks eelnevale on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et kui isiku majandus- ja kutsetegevuses kasutatav sõiduk on pargitud teadlikult pikemaks ajaks ühte nähtavasse kohta, siis sarnaneb sõiduk statsionaarsete reklaamikandjatega. See tähendab, et vaatamata RekS § 2 lg 2 p 4 toodud välistusele, on sõiduk käsitatav reklaamina juhul, kui sõiduk on kasutatav isiku majandus- või kutsetegevuses.³³ Seega ei kohaldu välistus teabe reklaamina käsitamiseks juhul, kui sõiduki eesmärk on sarnane mis tahes muu välireklaamikandjaga, millel avalikustatakse muuhulgas ka poliitilisi reklaame.

Poliitilise teabe puhul kehtivad, sarnaselt kommertsreklaamile, teabe reklaamina käsitamise välistused. Järelikult ei käsitata reklaamina ka erakonna logo, millega tähistatakse tegevuskohta, näiteks kontoriruumi. Samuti ei ole kandidaadi isiklikule sõidukile kantud teave käsitatav reklaamina, sest kandidaat kasutab sõidukit reklaamiseaduse tähenduses oma majandus- ja kutsetegevuses.

Lähtuvalt eeltoodust ei ole reklaami, sealhulgas poliitilise reklaami, avalikustamise viis ega selle eest saadav tulu teabe reklaamina käsitamise seisukohalt oluline. Poliitilise teabe korral tuleb esmalt hinnata teabe avalikustamise eesmärki. Teabe avalikustamise eesmärgist lähtuvalt hinnatakse, kas teave on käsitatav reklaamina. Kui on tuvastatud, et poliitiline teave on

³¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 22.

³² RKPJKo 3-4-1-3-17 p 22.

³³ TlnRnKo 3-16-2028/31 p 9.

avalikustamise eesmärgi tõttu käsitatav reklaamina reklaamiseaduse mõttes ning teabe reklaamina käsitamise välistused puuduvad, tuleb järgmiseks hinnata, kas poliitilise teabe puhul on tegemist poliitilise reklaamiga.

1.2 Poliitilise reklaami mõiste praktikas

Eestis kehtivates õigusaktides ei ole defineeritud mõistet „poliitiline reklaam“.³⁴ Jõudmaks jõeldusele, milline teave on käsitatav poliitilise reklaamina praktikas, tuleb pöörduda muude allikate poole. Järgnevalt tuginetakse mõiste „poliitiline reklaam“ sisustamisel sellele, millise teabe puhul on sellist mõistet kasutatud ning milline teave on hinnatud poliitiliseks reklaamiks. Uurides, millisele teabele on kehtinud kuni 13.01.2020 poliitilise välireklaami keeld, saadakse ettekujutus, kui laialt on poliitilist teavet käsitatud poliitilise reklaamina.

Poliitilise reklaamina on käsitatud sõiduki tagaklaasil avalikustatud teksti „Kõik valima“, mille esitähth kujutas Keskerakonna logole vastavat „K“ tähte. Mõlemal pool teksti oli ka ühe Keskerakonna nimekirjas kandideeriva isiku kandideerimise number. Kõnealuse reklaami on poliitiliseks reklaamiks hinnanud ka Riigikohus.³⁵ Üleskutse minna valima, tuues välja kandidaadi registreerimisnumber, on selgelt ja üheselt mõistetavalt poliitikut valima kutsuv reklaam.

ERJK on hinnanud valimisreklaamiks, mis on üldjuhul poliitiline reklaam³⁶, kohaliku omavalitsusorgani infolehes ilmunud artikli, mis kajastas päevakajalist teemat ning sisaldas teadet ühe isiku kandideerimise kohta. Ka Riigikohus nõustus ERJK tõlgendusega. Lisaks märkis Riigikohus, et kuigi artikli ilmunise ajaks ei olnud kandidaate registreeritud, teatati artiklis kandideerimisest, mistõttu on seos valimiskampaaniaga olemas.³⁷ Sellest tulenevalt leiab autor, et poliitilise reklaamiga võib olla tegemist ka juhul, kui kandidatuur ei ole veel üles seatud ning valimistel osalemine ei ole kindel. Enne kandideerimist avalikustatud artikkel võib mõjuda poliitilise sisuturundusliku reklaamina. Ka juhul, kui artiklis nimetatud isik valimistel ei kandideeri, võivad isiku vaated ja mõtted anda võimalikele valijatele aimu selle erakonna vaadetest, kelle nimekirjas isik kuulub. Erakonna vaadete edastamine võib mõjutada isikuid

³⁴ Eesti keele seletav sõnaraamat tunneb mõistet poliitreklaam, mis on mõnda erakonda, üksikpoliitikut, poliitilist algatust vms toetama kehtiv reklaam (nt valimisreklaam). Mõiste „poliitreklaam“ on justkui lühend poliitilise reklaami mõistele. Kui poliitreklaami mõistet mitte käsitleda poliitilise reklaami lühendina, siis on mõisted poliitreklaam ja poliitiline reklaam vähemalt sünonüümid. Otseselt ei ole vahet, kas käsitleda mõistet „poliitreklaam“ mõiste „poliitiline reklaam“ lühendi või sünonüümina. Sisuliselt jäävad mõlema mõiste definitsioonid samaks.

³⁵ RKKKo 3-1-1-69-11 p 1.

³⁶ *Infra*, p 1.2.

³⁷ RKKKo 3-18-1537/47 p 18.

andma oma hääli sama erakonna ridades kandideerivale teisele isikule, mille tulemusel erakonna toetus kasvab.

Poliitiliseks reklaamiks hinnati plakat, millel oli kuvatud erakonna embleem, struktuuriüksus ja pealkiri „Tasuta transport Tapal Keskerakond“.³⁸ Plakatil kuvatud erakonna embleemi kuvamine koos teavitusega, mille eest haldusterritooriumil tegutsev erakond võitleb, võib olla reklaam ka ilma sisuliselt reklaami hindamata. Riigikohtu seisukoht on, et koos uusaastatervitusega „Casino V“ logo kuvamine on reklaam.³⁹ Seda põhjusel, et lisaks uusaastatervitusele tutvustatakse ka kaubamärki „Casino V“. Kaubamärk ja uusaastatervitus koosmõjus kujundavad positiivset suhtumist kõnealuse kaubamärgi all tegutseva hasartmängu korraldaja suhtes, mille eesmärk on teenuse müügi suurendamine. Tasuta transpordi lubamine Tapale koos Keskerakonna embleemiga kujundab sarnaselt Casino V uusaastatervitusega positiivset suhtumist erakonda.

Politsei ja Piirivalve Amet (edaspidi PPA) on poliitiliseks välireklaamiks lugenud Artur Talviku isiklikule sõidukile kantud teabe, mis sisaldas kirja „talvik.ee“ ning Riigikokku kandideeriva A.Talviku foto koos teksti „Vali kass Artur!“ sisaldava kleebisega. PPA luges sõidukil oleva teabe poliitiliseks välireklaamiks, sest fotol kujutatav isik ja nimi Talvik olid seostatavad Riigikogu valimistel kandideeriva A.Talvikuga. Kõnealusel juhul ei rakendunud otsuse tegemise ajal kehtinud poliitilise välireklaami keeld sõidukil avalikustatud teabele, sest teave ei olnud käsitatav reklaamina RekS § 2 lg 2 p 4 kohaselt. Rakendus teabe reklaamina käsitamise välistus ehk sõiduk oli kasutuses A.Talviku majandus- ja kutsetegevuses. Riigikohus tõdes, et sõidukile ei laiene poliitilise välireklaami keeld tulenevalt majandus- ja kutsetegevuse raames kasutatavale sõidukile kantud teabe reklaamina käsitamise välistusest.⁴⁰ Seega rakendas Riigikohus A.Talviku sõidukile kantud teabele reklaamina käsitamise välistust, mis autori hinnangul tõendab, et teave oli käsitatav poliitilise reklaamina. Kui teave ei oleks olnud käsitatav reklaamina oma olemuselt, ei oleks kõnealuse välistuse rakendamine võimalik olnud. Samuti ei oleks kõne alla tulnud poliitilise välireklaami keelu kohaldamine ning sellele erandi rakendamine juhul, kui teave ei oleks olnud käsitatav poliitilise reklaamina.

Ka avalikkusele hästi tuntud K-kohukese reklaam, milles kuvatud K-täht ja lause „Igaühele“ sarnanesid Keskerakonna registreeritud kaubamärgi ja tunnuslausega „Igaühe eest“ hinnati poliitiliseks välireklaamiks.⁴¹ Peale K-kohukese reklaamide avalikuks tulemist ja Narva linna

³⁸ RKKKo 3-1-1-43-14 p 13.

³⁹ RKKKo 3-1-1-82-04 p 9.

⁴⁰ RKPJKo 3-4-1-3-17 p 23.

⁴¹ RKPJKo 3-4-1-27-05 p 1.

volikogu valimisi esitas valimisliit Linnakodanik Ida-Viru Maakonna Valimiskomisjonile kaebuse volikogu valimiste tulemuste tühistamiseks ja uute valimiste korraldamiseks.⁴² Valimisliidu esitatud kaebus põhines väitel, et K-kohukese reklaam oli Keskerakonna poliitiline reklaam. Sellise seisukoha võttis ka Vabariigi Valimiskomisjon 18.11.2005 otsusega nr 39.⁴³ Nimelt oli nimetatud reklaam avalikustatud poliitilise välireklaami keelu ajal, mistõttu oli tegemist seaduserikkumisega. 2016 aastal kehtinud KOVVS § 17 lg 2 p 4 järgi oli Vabariigi Valimiskomisjonil õigus tunnistada hääletamistulemused kehtetuks, kui seaduserikkumine mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada. Riigikohtu hinnangul ei olnud K-kohukese reklaami mõju hääletamistulemustele tõendatud, mistõttu ei saanud hääletamistulemusi kehtetuks tunnistada.⁴⁴ Võttes seisukoha, et reklaami mõju hääletamistulemustele ei ole tõendanud, tunnistas Riigikohus vaikumisi asjaolu, et K-kohukese reklaam oli poliitiline reklaam. Ilma välireklaami keelu rikkumiseta ei oleks olnud võimalik hinnata hääletamistulemustele tekkinud mõju ning seega ka hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise võimalikkust.

Juba varem mainitud Tallinna linnas avalikustatud reklaami, milles kutsuti üles osalema Hiiu jalgpallistaadioni talgutel ja avamispeol, on ERJK hinnanud poliitiliseks reklaamiks.⁴⁵ Poliitiliseks reklaamiks hinnati teave tulenevalt asjaolust, et välireklaamil olid kujutatud muusikainstrumentidega varustatud Tallinna Linnavalitsuse ametnike fotod koos isikute nimedega ning reklaami all paremas nurgas oli kujutatud Tallinna logo. Halduskohus selgitas, et kandidaadi suurem võimalus saada valitud toetab ka selle erakonna tegevust, kuhu kaebaja kuulub, sest annab valimistel eelise erakonnale tervikuna.⁴⁶ Kõnealuse reklaami eesmärk oli informeerida tarbijat Hiiu staadioni avamisest, aga samas ka eksponeerida Tallinna Linnavalitsuse liikmeid. Linnavalitsuse ametnike eksponeerimise eesmärk oli mõjutada valimisi nende isikute jaoks soodsamas suunas. Reklaamiekspertide hinnangul puudus reklaami seisukohast vajadus kasutada jalgpalliväljaku avamise reklaamis muusikainstrumentidega varustatud Tallinna Linnavalitsuse ametnikke. Seetõttu võib väita, et reklaam kandis nii avalikku huvi kui ka reklaamis kuvatud ametnike isiklikku huvi. Reklaaminõukoja ja Tartu Ülikooli ekspertarvamuste kohaselt ei olnud linnavalitsuse ametnike kuvamine reklaamis põhjendatud. Arvestades ametnike riietust ja olekut, ei olnud reklaamis kuvatu kuidagi seotud spordi või sportimisega, mille edendamine võiks olla Hiiu jalgpalliväljaku reklaami eesmärk.

⁴² *Ibidem*, p 1.

⁴³ RKPJKo 3-4-1-34-05 p 6.

⁴⁴ *Ibidem*, p 12.

⁴⁵ TlnHKO 3-14-5890/19 p 1.

⁴⁶ TlnRnKo 3-14-52890/29 p 13.

Ringkonnakohus nõustus halduskohtu põhjendustega, miks oli Hiiu jalgpalliväljaku reklaam „sisaldades linnavalitsuse ametnike fotosid, käsitatav poliitilise välireklaamina.⁴⁷ Eeltoodust nähtub, et ainult linnavalitsuse ametnike kuvamine koos Tallinna logoga ühes reklaamis on hinnatud poliitiliseks reklaamiks. Seega on poliitilise reklaami mõiste sisustamine praktikas väga lai ning konkreetset üleskutset konkreetse poliitilise ühenduse toetamiseks või kandidaadile hääle andmiseks reklaam sisaldama ei pea. Reklaam ei pea olema seostatud ka konkreetsete valimistega, et teavet poliitilise reklaamina käsitada.

Poliitilise reklaamina käsitatakse alati teavet, mis on avalikustatud kandidaadi kohta koos kandidaadi registreerimisnumbriga. Sellisel kujul esitatud teave avalikustatakse konkreetsete valimistega seoses, eesmärgiga koguda võimalikult paljude hääleõiguslike isikute hääli. Reklaami, mis kutsub üles kandidaadile häält andma, võiks esmapilgul nimetada valimisreklaamiks. Õiguskantsleri lõppvastuses ja märgukirjas poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses on läbivalt kasutatud mõisteid „poliitiline reklaam“ ja „valimisreklaam“ koos.⁴⁸

Valimistel häälte kogumiseks tehakse valimisreklaami ja poliitilist reklaami.⁴⁹ Mõisted „poliitiline reklaam“ ja „valimisreklaam“ on mõlemad kasutusel käibes. Siiski on nii poliitiline reklaam kui valimisreklaam mõisted, millel puuduvad legaaldefiniitsioonid. Reklaamiseaduse kohaselt määrab teabe avalikustamise eesmärk selle reklaamina käsitamise. Valimisreklaami ja poliitilise reklaami eristamiseks on asjakohane hinnata mõisteid sarnaselt reklaamiseadusele, läbi reklaami avalikustamise eesmärgi.

JuM on pidanud poliitilist reklaami teabeks, mis avalikustatakse erakondade huvides, reklaamides erakonna eesmäärke ja ideid. Poliitiline reklaam on oma olemuselt suunatud tulevikku. Valimisreklaam on poliitilise reklaami kitsendus, mille eesmärk on konkreetsete valimistulemuste mõjutamine.⁵⁰

Õiguskantsleri hinnangul on valimisreklaam reeglina poliitiline reklaam. Siiski võib valimisreklaamina käsitleda üleskutset valimistel osaleda, mis ei edenda ühtegi vaadet, ideed, mõtet ega arvamust. Näitena sellistest üleskutsetest võib tuua Vabariigi Valimiskomisjoni 2009.a reklaami „Kohalikud valimised. Sinu häälel on jõud!“ Reklaamiga kutsuti hääleõiguslikke isikuid valima, sest iga hääle loeb. Eeltoodust tulenevalt võib õiguskantsleri

⁴⁷ *Ibidem*, p 15.2.

⁴⁸ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, *passim*.

⁴⁹ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 3.

⁵⁰ *Ibidem*, p 16.

hinnangul valimisreklaam tavakeeles olla poliitiline reklaam, kuid samas ei pruugi. Samuti võib poliitiline reklaam olla valimisreklaam, kuid ei pruugi. Õiguskantsler on näitena toonud, et kui Riigikogu valimistele eelneval perioodil ilmuvas valimisliidu reklaamis väljendatakse mingeid seisukohti, siis ei saa teave olla valimisreklaam, kuna valimisliit ei saa Riigikogu valimistel kandideerida. Sellest hoolimata on selline reklaam käsitatav poliitilise reklaamina.⁵¹ Järelikult ei ole õiguskantsler ka peale põhjalikku analüüsi jõudnud konkreetsele seisukohale, mis tõendab selgusetust poliitilise reklaami ja valimisreklaami eristamisel.

Mõisted „poliitiline reklaam“ ja „valimisreklaam“ ei ole defineeritud õigusmõisted ning õiguskantsleri käsitus mõistetest tugineb pigem tavakeelele, andmata mõistetele sisulist väärtust. Nõustudes JuM-i poliitilise reklaami ja valimisreklaami erinevate eesmärkide käsitlemisega, kasutatakse käesolevas magistritöös ainult poliitilise reklaami mõistet. Poliitiline reklaam on valimisreklaamist laiem mõiste ning valimisreklaami näol on üldjuhul tegemist poliitilise reklaamiga. Eeltoodust tulenevalt võib eeldada, et mis tahes poliitilise reklaami käsitus kehtib üldjoontes ka valimisreklaamile. Seetõttu pole valimisreklaami käsitlemine käesolevas töös edaspidi vajalik.

1.3 Poliitilise reklaami definitsioon mujal Euroopas

Poliitilisest reklaamist räägitakse ka muudes Euroopa riikides ning alati ei ole mõistele antud legaaldefinitsiooni. Eestis puudub piiritletud ja selge definitsioon mõistele „poliitiline reklaam“. Ka mitmetes välisriikides puudub poliitilise reklaami mõiste selgitus. Kuni puudub mõiste definitsioon, ei ole alati üheselt selge, mida täpselt poliitilise reklaami all mõeldakse.⁵² 2006 aastal koostas European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) poliitilise reklaami kohta dokumendi, mis sisaldas kokkuvõtet erinevate liikmesriikide käsitlemisest poliitilise reklaami osas. Muuhulgas sisaldas dokument loetelu, kuidas erinevates liikmesriikides poliitilise reklaami mõistet defineeritud on. EPRA dokumendist selgub, et sageli käsitletakse liikmesriikides poliitilist reklaami üldisemalt läbi mõne muu poliitikaga seonduva nähtuse.

Kõnealusest EPRA dokumendist nähtub, et mõnedes riikides on defineeritud valimistele eelnevat perioodi. Näiteks kasutab Bulgaaria seadus poliitilise reklaami asemel valimiste-eelse kampaania mõistet. Nimetatud seaduse kohaselt mõistetakse valimiste-eelse kampaaniana kampaaniat, mida teevad poliitilised parteid ja ühendused või üksikkandidaadid, kes osalevad valimistel. Teise näitena saab tuua Läti, kus kasutatakse poliitilise reklaami asemel valimiste-

⁵¹ *Ibidem*, p 70.

⁵² EPRA Secretariat. Background paper, Political advertising: case studies and monitoring. EPRA/2006/02, lk 3 – <https://www.epra.org/attachments/elsinore-plenary-1-political-advertising-background-document> (17.04.2021).

eelse agitatsiooni mõistet. Läti seaduse kohaselt on valimiste-eelne agitatsioon poliitilise organisatsiooni, poliitiliste organisatsioonide ühenduste või üksikkandidaadi poolt tehtav reklaam, kui see sisaldab otsest või kaudset kutset anda oma hääl valimistel osalevale poliitilisele organisatsioonile, organisatsioonide ühendusele või üksikkandidaadile, kuid seejuures pole määravaks reklaami avalikustamise eest tasu saamine.⁵³

Kolmanda näitena võib tuua Makedoonia õiguse, kus tuntakse poliitilise reklaami mõistet ning tehakse vahet makstud reklaamil ja tasuta reklaamil. Makstud poliitilise reklaamina mõistetakse teadaannete, teadete, valimisi puudutavate videopiltide ja muude poliitiliste reklaamide vorme kasutades eetrisse lastud poliitilist propagandat. Tasuta meediaesitluse all mõistetakse eetriaega, mis on ette nähtud valimiskampaania korraldajate ja kandidaatide vahetuks suhtlemiseks valijatega.⁵⁴

Veel ühe näitena saab tuua Rumeenia, kus poliitilist reklaami on defineerinud väga lihtsal viisil. Rumeenia definitsiooni kohaselt on poliitiline reklaam teave, mis edendab poliitilist erakonda, poliitikut või poliitilist sõnumit. Seega on Rumeenia mõistega „poliitiline reklaam“ katnud kõik avalikustatava poliitilise teabe.

Portugalis on defineeritud valimisreklaam. Valimisreklaam Portugalis on mis tahes tegevus, mis otseselt või kaudselt on suunatud kandidatuuride edendamisele läbi tekstide või piltide.⁵⁵ Portugal käsitleb seega vaid kandidaadi valimistulemusi mõjutavat valimisreklaami, mitte laiemalt poliitilist reklaami.

Vaatamata toodud näidetele on ka mitmeid liikmesriike, kes poliitilise reklaami mõistele legaaldefinitsiooni andnud ei ole. Näiteks on EPRA dokumendis toodud välja Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Malta, Norra, Poola ja Hispaania riikidena, mille seadusandlik võim ei ole mõistele „poliitiline reklaam“ kehtestanud legaaldefinitsiooni.⁵⁶ Riikide hulka, kus puudub mõiste „poliitiline reklaam“ definitsioon kuuluvad lisaks veel ka Austria ja Soome. Võrdlemaks Eesti käsitlust välisriikide käsitlusega analüüsitakse järgnevalt Austria ja Soome poliitilise reklaamiga seonduvaid regulatsioone põhjalikumalt.

⁵³ *Ibidem*, lk 14.

⁵⁴ *Ibidem*, lk 14.

⁵⁵ *Ibidem*, lk 14.

⁵⁶ *Ibidem*, lk 2.

1.3.1 Poliitiline reklaam Austrias

Ringhäälingus esitatav teave on reguleeritud Austrias ringhäälinguseaduses, mis kannab nimetust *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk*.⁵⁷ Nimetatud õigusakt sätestab § 1a punktis 6, mis on kommertsteadaanne. Sätte sõnastusest nähtub, et kommertsteadaanne on defineeritud sarnaselt Eesti reklaamiseaduses defineeritud reklaami mõistega ehk läbi teabe eesmärgi. Kommertsteadaanne on ringhäälinguseaduse kohaselt iga teadaanne, mis on avalikustatud eesmärgiga edendada otseselt või kaudselt majandustegevusega tegeleva füüsilise või juriidilise isiku kaupade või teenuste müüki või mainet.⁵⁸ Samuti on kommertsteadaande eesmärk, lisaks eelmises lauses nimetatule, edendada ideed või vaadet.⁵⁹ Seega võib sarnaselt Eestiga olla poliitiline reklaam Austria ringhäälingu seaduse kohaselt kommertsteadaanne. Siiski tuleneb kõnealusest sättest, et teave peab sisalduma või olema lisatud programmile tasuta eest. Seega ei ole tasuta edastatav teave vaadete ja ideede edendamise kohta kommertsteadaandena käsitatav.

Erinevalt Eesti Rahvusringhäälingu seadusest, ei keela Austria ringhäälinguseadus reklaami edastamist. Seaduse kohaselt on lubatud müüa eetriaega kommertsreklaami ehk kaubandusliku reklaami edastamiseks.⁶⁰ Samuti ei kehtesta ringhäälingu seadus piirangut eetriaajale, mis antakse poliitilistele parteidele poliitiliste kampaaniate tegemise jaoks.⁶¹ Austria ringhäälinguseaduse § 4 lg-s 5 on sätestatud vaid üldine kohustus, et ringhääling ehk *Österreichischer Rundfunk* peab jääma erapooletuks ja kinni pidama objektiivsuse nõudest.⁶²

Piirangut ega keeldu poliitilist reklaami edastada Austria ringhäälingule seatud ei ole. Tagamaks poliitilise erapooletuse ja objektiivsuse, tagab ringhääling poliitilistele parteidele ja kampaaniaid tegevatele erakondadele kampaaniate läbiviimiseks ühetaolise ligipääsu ja hinna.

⁵⁷ Austria ringhäälingu seadus *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk* BGBl. I Nr. 115/2017. – https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.pdf (17.04.2021).

⁵⁸ Ing k “commercial communication” means any announcement, or representation in words or pictures which is designed a) der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder a) to promote, directly or indirectly, the goods, services or image of a natural or legal entity pursuing an economic activity, or“

⁵⁹ Ing k b) to support a cause or idea and is added to or contained in a programme or a service in return for payment or for similar consideration or, in the case of a), for self-promotional purposes. In any event, commercial communication includes product placement, the representation of production props of insignificant value, sponsorship announcements and advertising pursuant to subparagraph 8;“

⁶⁰The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016, lk 14. - <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance-regulation/campaign-finance-regulations.pdf> (17.04.2021).

⁶¹ *Ibidem*, lk 3.

⁶² The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016. *Op cit.*, lk 8.

Ühetaoline ligipääs ja hind ringhäälingus kampaania läbiviimiseks on tagatud erinevates kanalites (nt veebis, televisioonis).⁶³

Ringhäälingule kehtestatud nõuete ja piirangute üle teostatakse järelevalvet. Austria ringhäälinguseaduses sätestatu üle teostab nimetatud seaduse § 35 lg 3 kohaselt õiguslikku järelevalvet institutsioon nimega *KommAustria*. Ringhäälinguseaduse § 36 lg 1 järgi teostatakse järelevalvet ringhäälingu tegevuse üle kaebuste ja taotluste alusel. Kaebused, mis esitatakse kodanike või vaatajate poolt, peavad olema esitatud rikkumisest arvates kuue nädala jooksul. Taotlused esitatakse kuue kuu jooksul arvates rikkumisest ning neid esitavad riiklikud institutsioonid. Alusetud kaebused ja taotlused lükatakse seaduse kohaselt tagasi ilma järgneva menetluseta.⁶⁴

Lisaks ringhäälingus kehtivatele reeglitele on, sarnaselt Eestiga, erakondade tegevus reguleeritud eraldi seaduses. Austrias kehtiva *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien* ehk poliitiliste erakondade rahastamise seaduse (ka *Parteiengesetz* ehk erakonnaseadus) §-s 2 on defineeritud erinevad mõisted. Mõistetena on näiteks defineeritud kampaania kulud, annetused, sponsoreerimine ning, erinevalt Eesti õiguses olevast erakondade rahastamise seadusest, mõiste „reklaam“.⁶⁵ Mõiste „reklaam“ on Austria poliitiliste erakondade rahastamise seaduse § 2 lg-s 7 defineeritud ilma viiteta, et tegemist on just poliitilise reklaamiga.⁶⁶ Arvestades sätte sõnastust ja asjaolu, et definitsioon on poliitiliste erakondade rahastamise seaduses, siis on tegemist mõistega, mis on seotud poliitilise reklaamiga.

Austria erakonnaseaduse § 7 lõiked 2 ja 3 viitavad § 2 lg-s 7 defineeritud reklaamile. Nimetatud sätte kohaselt on poliitilised erakonnad kohustatud teavitama tulust, mis saadakse erakonnaseaduse § 2 lg-s 7 nimetatud reklaami edastamise eest. Mõiste sisuks on, et reklaami edastava meediakanali omanik ehk tulusaaja on poliitiline erakond. Seega ei sisusta erakonnaseadus reklaami konkreetselt erakonna poolt tellitud poliitilise reklaamina nagu poliitilist reklaami käesolevas töös mõistetakse.

Vaatamata asjaolule, et Austria erakonnaseaduses on defineeritud reklaami mõiste, puudub poliitilise reklaami definitsioon. Poliitilise reklaami all mõeldakse siinkohal teavet, mille eesmärk on suurendada erakonna toetajaskonda ehk käesoleva töös poliitilise reklaamina

⁶³ *Ibidem*, lk 8.

⁶⁴ Austria ringhäälingu seadus *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk* BGBl. I Nr. 115/2017, § 36 lg 3.

⁶⁵ Austria poliitilise erakonna rahastamise seadus *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien* BGBl. I Nr. 10/2021 - https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2012_1_56/ERV_2012_1_56.pdf (17.04.2021).

⁶⁶ Austria ringhäälingu seaduse § 2 lg 7 ing k tõlge „advertisement”: a publication, initiated in return for payment, benefits in kind or living subsidies, in media whose media owner is a political party.

käsitatavat teavet. Samuti ei ole erakonnaseaduses poliitilises reklaamis esitatavale teabele kehtestatud nõudeid ega piiranguid.

Austria *Parteiengesetz 2012* ehk erakonna seadus kehtib üle kogu riigi, andes üldise poliitilise tegevusega seonduva raamistiku. Üldise raamistiku rakendamiseks konkreetsete meetmete valimine on jäetud Austria liidumaadele.⁶⁷ Austria erakonnad saavad tegevuseks riigilt toetused.⁶⁸ Austria on reguleerinud poliitilise reklaami, laiemalt poliitiliste kampaaniate, peale kulutatava rahasumma. Erakonnaseadus kehtestab piiranguid, kui palju tohib üks poliitiline kampaania maksta. Kindlaks määratud kuupäeva ja valimispäeva vahelisel perioodil tehtav poliitiline kampaania tohib maksta erakonnaseaduse § 4 lg 1 kohaselt maksimaalselt 7 miljonit eurot.⁶⁹

Valimiskampaania kulud hõlmavad kõike kampaaniaga seotud tegevusi ning on loetletud erakonnaseaduse § 4 lg 2 punktides. Õigusaktis on välja toodud, et valimiskampaania kulude hulka tuleb arvestada muuhulgas kulud välireklaamile, hulgipostile, suunatud reklaamile, valimiskampaania levitamisele, raadioreklaamile, trükireklaamile, telereklaamile ning samas ka valimiskampaania raames kommunikatsioonile tehtud kulutused ja avalike suhetega tegelemisele tehtud kulutused.

Kuna üldisest Austria erakonnaseadusest tulenevad raamsätete rakendamine liidumaades on jäetud liidumaade enda otsustada, siis on neil võimalik eeltoodud 7 miljoni euro asemel määrata reigioonisisestelt rangem piirang.⁷⁰ Näiteks on Carinthia nimelises regioonis kehtestatud, et poliitiline kampaania tohib maksta maksimaalselt 500 000 eurot regioonisiseste valimiste puhul. Viinis on erakondadel lubatud regioonisiseste ja kohalike valimiste korral kulutada poliitilise kampaania läbi viimiseks maksimaalselt 6 miljonit eurot.

Iga erakond peab Austria erakonnaseaduse § 5 lg 1 kohaselt esitama aastaaruande ning avaldama oma kulud ja tulud ning tulude allikad. Kulude hulka kuuluvad ka need kulud, mis on tehtud valimiskampaaniatele, sealhulgas poliitilisele reklaamile. Kuna erakonnaseaduse kohaselt tohib poliitilise kampaania peale kulutada maksimaalselt 7 miljonit eurot, siis

⁶⁷ The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016. *Op cit.*, lk 10.

⁶⁸ *Ibidem*, lk 9.

⁶⁹ Austria poliitilise erakonna rahastamise seadus *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien* BGBl. I Nr. 10/2021. *Op cit.*, § 4 lg 1.

⁷⁰ The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016. *Op cit.*, lk 11.

mõistetavalt on vajalik ka selle kontrollimine. Aruandekohustuse täitmise ja aruande täpsuse kontrollimine ehk nimetatule järelevalve teostamise pädevus on kohtul.⁷¹

Seega on kokkuvõttes Austrias regulatsioon või selle puudumine üsna sarnane Eestiga. Konkreetselt poliitilise reklaami kui reklaamiliigi mõiste ei ole defineeritud. Samuti puuduvad konkreetsed nõuded ja reeglid poliitilises reklaamis esitatavale teabele. Regulatsioon on olemas vaid valimiskampaaniale kulutatavale summale, mis ei tohi ületada Austria föderatsioonis 7 miljonit, kuid võib olla reguleeritud rangemalt liidumaa eri piirkondades.

1.3.2 Poliitiline reklaam Soomes

Soome on parlamentaarne vabariik, mille parlamendi ülesanne on teostada seadusandlikku võimu.⁷² Soome riik koosneb, sarnaselt Austriaga, regioonidest ning autonoomsest Ahvenamaa saarest. Käesoleva magistritöö raames analüüsitakse Soome regulatsioone seoses poliitilise reklaamiga ning Ahvenamaa jäetakse analüüsimata tulenevalt tema autonoomiast.

Parlamendi valimistel kandideerijad teevad valimistel häälte kogumiseks valimiskampaaniaid ja poliitilist reklaami ka Soomes. Kõik meedias avalikustatav, sealhulgas presidendi valimisi, parlamendi valimisi ja kohalikke valimisi puudutav, peab vastama eetilistele suunistele.⁷³ Suuniste kohaselt otsustab YLE⁷⁴ haldusnõukogu põhimõtted, mida tuleb järgida valimiseelsete eriprogrammide koostamisel enne parlamendi-, Euroopa, kohalike omavalitsuste või presidendivalimisi, erakondade seaduse paragrahvi 10 alusel, pöörates tähelepanu programmi kontekstile.⁷⁵ Valimiste ajal peaksid kaaluma ka teised programmide või sisu loojad nende kajastuse mõju avalikule poliitilisele osalusele nende usaldusväarsusele ja ettevõtte kui usaldusväärse, erapooletu ja sõltumatu meediaorganisatsiooni mainele.⁷⁶

Seega puuduvad meediakajastusele Soome ringhäälingus konkreetsed reeglid poliitilise teabe edastamisele. Siiski reguleerib Soomes valimistega seonduvat *vaalirahoituslain*⁷⁷ ehk valimiste

⁷¹ Järelevalvet toetaja ing k *Court of Audit*.

⁷² Soome Vabariigi Valitsuse veebileht: Valitsus ja Parlament *The Government and Parliament*. – <https://valtioneuvosto.fi/en/government/the-government-and-parliament> (17.04.2021).

⁷³ The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016. *Op cit.*, lk 31.

⁷⁴ *Yleisradio OY* ehk Soome avalik-õiguslik ringhääling.

⁷⁵ Ethical Guidelines for the Production of Programmes and Content. 04.03.2019, p 34. – <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/04/02/ethical-guidelines-production-programmes-and-content> (17.04.2021).

⁷⁶ *Ibidem*, p 35.

⁷⁷ Soome Vabariigi valimiste rahastamise seadus *Vaalirahoituslain* 24.4.2009/273. – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090273?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Vaalirahoitus> (17.04.2021).

rahastamise seadus. Lisaks on asjakohane Soome *puoluelain*⁷⁸ ehk erakonnaseadus. Erakonnaseadus reguleerib erakondade, kes valimiste eel poliitilisi kampaaniaid teevad, tegevust üldiselt.

Poliitilise reklaami mõiste ei ole Soome õiguses defineeritud.⁷⁹ Sarnaselt Eestiga on võimalik mõistet sisustada vastavalt sellele, kuidas seda praktikas kasutatakse. Samuti ei ole ühegi siseriikliku õigusaktiga keelatud poliitilise reklaami avalikustamine. Seega on lubatud poliitiline reklaam Soomes kõikidel reklaamikandjatel ehk nii välireklaami, ajakirjandusliku reklaami, telereklaami kui ka raadioreklaamina.

Piirangud on Soome õiguses kehtestatud valimiskampaaniate rahastamisele ning need tulenevad valimiste rahastamise seadusest. Sätestatud on nõuded valimiseelsetele kampaaniatele, mida kandidaadid teevad selleks, et koguda valijate poolehoidu ning saavutada kampaaniate täielik läbipaistvus. Valimiste rahastamise seaduse § 2 lg 1 kohaselt on valimiste rahastamine raha kogumine kandidaadi kampaania kulude katmiseks, mis on tekkinud mitte varem, kui kuus kuud enne valimispäeva ja mitte hiljem, kui kaks nädalat peale valimispäeva sõltumata, millal kulutused makstakse.

Valimiskampaania rahastus võib valimiste rahastamise seaduse § 2 lg 2 kohaselt koosneda kandidaadi enda finantseeringust või tema enda kampaania läbiviimiseks võetud laenust, kandidaadi toetusgrupilt saadust või muust üksusest, kes tegutseb kandidaadi edendamise nimel, ja muudest kampaania toetustest. Kampaania toetused võivad olla saadud nii rahas, toodetes, teenustes või mis tahes muus tegevuses, mis aitavad valimisi finantseerida. Siiski ei kuulu kampaania toetuste hulka valimiste rahastamise seaduse § 3 lg 1 kohaselt vabatahtlik töö ja tasuta teenused.

Kandidaadil on keelatud valimiste rahastamise seaduse § 4 lg 1 kohaselt vastu võtta kampaania toetuseid, kui toetuse andja ei ole teada. Keeld ei kehti juhul, kui kogutakse toetuseid avaliku rahakogumise teel. Ühelt toetuse andjalt saadud toetust tohib kandidaat kohalike omavalitsuse valimiste kampaania jaoks kuni 3000 eurot, parlamendi valimistel kuni 6000 eurot ja Euroopa Parlamendi valimistel kuni 10 000 eurot kulutada. Toetuse vastu võtmise summadele pandud piirangud ei kehti kampaania toetustele, mis tulevad registreeritud ühendustelt või poliitilistelt parteidelt.

⁷⁸Soome Vabariigi erakonnaseadus *Puoluelain* 10.1.1969/10 – <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1969/19690010> (17.04.2021).

⁷⁹ EPRA Secretariat. Background paper, Political advertising: case studies and monitoring. EPRA/2006/02. *Op cit.*, lk 2.

Toetuste andmine ja saamine peab olema läbipaistev ning selle tagamiseks tuleb kandidaadil Soome valimiste rahastamise seaduse § 8 järgi esitada valimiste rahastamise teade Soome organile *National Audit Office* (edaspidi NAO) kahe kuu jooksul peale valimistulemuste avalikustamist. Teades antav teave on kirjas valimiste rahastamise seaduse §-is 6. Teates peab olema esitatud, milliste valimistega oli tegemist, teave kandidaadi ning valimiskampaania kogukulu kohta. Kogukulu hulka arvestatakse kulutatud summad reklaamidele ajalehtedes, ajakirjades, raadios, televisioonis, andmesidevõrkudes ja muus meedias. Samuti välireklaamidele ning kandidaadi enda poolt avalikustatud kampaania uudiskirjadele, lendlehtedele ja muule trükimeediale, kampaania planeerimisele, kohtumiste korraldamisele tehtud kulutused. Teada peab olema, kui suur osa kampaaniakuludest sai kaetud kandidaadi enda finantseerimisega ning kui suur osa kaeti toetustest. Iga kampaania toetaja ja tema antud panus peab olema eraldi välja toodud, kui toetuse väärtus ületab kohalike valimiste puhul 800 eurot, parlamendi valimistel 1500 eurot ja Euroopa Parlamendi või presidendi valimistel 2000 eurot. Erasiku nime, kelle poolt antud toetus jääb väiksemaks eelnimetatud summadest, ei tohi avalikustada ilma tema nõusolekuta. Kampaania läbiviimiseks võetud laenu tagasimakse plaanist tuleb samuti teavitada.

Teavitades edastatava informatsiooni õigsuse eest vastutab valimiste rahastamise seaduse § 5 kohaselt see, kes teavituse NAO-le esitab. Parlamendi valimiste puhul parlamendi liige, kes valituks osutub, presidendivalimistel partei, kes kandidatuuri seab, volikogusse valituks osutatu ning Euroopa Parlamenti valitud kandidaat ja nende asendusliikmed. Seega peavad finantseerimisest teavitama vaid valimiste võitjad. Valimiste rahastamise seaduse §-st 10 tulenevad NAO kohustused. NAO on kohustatud teostama kontrolli esitatud teabe üle kandidaadi valimiste rahastamise seaduses kehtestatud nõuete üle. NAO peab tagama, et esitatud teave oleks õige ning vajadusel kohustab teabe esitajat andma lisa informatsiooni, et teave oleks seadusele vastav ning täielik. Samuti on NAO kohustatud tegema viivitamatult kandidaatide rahastamisega seotud teabe avalikuks.

Kohustatud isiku poolt teabe esitamata jätmine ka peale NAO meeldetuletust, olulise teabe esitamata jätmine ning ebapiisava või vale teabe esitamine on karistatav. NAO võib nõuda rohkem teabe esitamist või valeteabe asemel õige esitamist, kuid võib isikut karistada ka rahatrahviga.

Eeltoodu kohaselt on reguleeritud kandidaatide raha saamine ja neile raha andmine. Austria õiguses on reguleeritud, kui suure summa tohivad kandidaadid kulutada poliitiliste kampaaniate läbiviimiseks. Soome õiguses sellist piirangut seatud ei ole, kuid kandidaatidele toetuste

andmisest ja poliitilisele reklaamile kulutamisest peab olema NAO nõuetekohaselt teavitatud. Järelikult ei ole Soome seadusandluses oluline mitte poliitilisele reklaamile kulutatavad summad, vaid kulutuste läbipaistvus ja teadmine, kust kulutatud raha pärineb.

Soomes, Austrias ja Eestis puuduvad sisulised nõuded poliitilisele. See tähendab, et ei ole kehtestatud, millist informatsiooni tohib poliitilises reklaamis kuvada või millise teabe esitamine poliitilises reklaamis on keelatud. Poliitilisele reklaamile ei ole sisulisi nõudeid kehtestatud põhjusega. Eesti PS §-st 45 tuleneb väljendusvabadus ja §-st 44 informatsiooni saamise õigus. PS § 44 on suunatud õigusele informatsiooni saada ning § 45 õigusele informatsiooni levitada.⁸⁰ Samuti tagab PS § 62 Riigikogu liikmele indenniteedi ehk Riigikogu liikme vastutamatus. Indenniteet tagab Riigikogu liikmele PS §-st 45 ulatuslikuma kaitse, mis on vajalik, et rahva esindajateks valitud isikud saaksid täita oma põhiseadusest tulenevaid ülesandeid⁸¹ ning samas kaitsta poliitilist debatti parlamendis.⁸²

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK)⁸³ artiklist 10 tuleneb sõnavabadus, millele on õigus igaühel. Olgugi, et EIÕK on normihierarhias põhiseadusest madalamal, on Eesti võtnud omale rahvusvahelise kohustuse järgida konventsiooniõiguseid.⁸⁴ Kõnealuse lepingu ratifitseeris Austria 1958 ja Soome 1990⁸⁵, mistõttu on ka neil kohustus konventsiooniõiguseid järgida. EIÕK on edendanud inimõiguste kaitset riiklikul tasandil ja sellega kaudselt aidanud kaasa Euroopa õiguse harmoniseerimisele.⁸⁶ Madis Ernits on avaliku väljendusvabadusega seoses kirja pannud järgmise: „Tänaseks on väljendusvabadus vabadusliku demokraatia kõigi põhiseaduste lahutamatu osa, kas *explicite* või *implicite*.“⁸⁷ Harmoniseeritust tõendab asjaolu, et Austrias, Soomes ja Eestis ei ole poliitilisele reklaamile kehtestatud sisulisi nõudeid ega piiranguid.

Tuginedes poliitilisele väljendusvabadusele ja avaliku debati tähtsusele demokraatlikus riigis on ka õiguskantsler seisukohal, et poliitilises reklaamis esitatava teabe lubatavuse piirid peaksid olema kommertsreklaamis esitatava teabe lubatavuse piiridest laiemad.⁸⁸ Samuti on Euroopa

⁸⁰ N. Parrest, E. Vene. PõhiSK § 44/2 – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2012.

⁸¹ J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. PõhiSK § 62/14.

⁸² *Ibidem*, § 62/11.

⁸³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

⁸⁴ R. Maruste, K. Turk. PõhiSK § 45/4.

⁸⁵ Council of Europe Portal. Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, 22.04.2021 seisuga. - <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures> (23.04.2021).

⁸⁶ D. J. Harris, M. O'Boyle, E. Bates C. Buckley: Law of the European Convention on Human Rights. 3. vlj. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 34.

⁸⁷ Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. – Juridica 2007/1, lk 16.

⁸⁸ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 102.

Inimõiguste Kohus rõhutanud, et inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁸⁹ artiklist 10 tuleneva sõnavabaduse, sh poliitilise väljenduse, piiramiseks on vaja väga tugevaid põhjendusi.⁹⁰ Kuivõrd poliitiline väljendus edastatakse sageli poliitilise reklaami teel, peavad poliitilisele reklaamile kehtestatud piirid olema arusaadavatel põhjustel laiemad, kui muudele reklaamiliikidele kehtivad piirangud.

EIK-i kohaselt ei kohaldata sõnavabadust ainult sellise teabe osas, mis võetakse hästi vastu, vaid ka sellise teabe osas, mis on häiriv ja solvav. Demokraatliku ühiskonnaga käivad koos pluralism, sallivus ja eelarvamustevaba mõttelaad.⁹¹ Poliitiline reklaam võib olla ühiskonnas häiriv. Eriti võib poliitiline reklaam olla häiriv neile, kelle poliitilised vaated ei ühti reklaamis esitatuga. Eeltoodust tulenevalt on autori hinnangul põhjendatud, et Eesti, Austria ja Soome ei ole kehtestatud konkreetset regulatsiooni poliitilise reklaamile sisule. Poliitilise reklaami sisule reeglite kehtestamata jätmisega on tagatud poliitiline väljendusvabadus.

Poliitilisele reklaamile sisuliste nõuete kehtestamata jätmine on põhjendatud, kui siiski on riike, kus seadusandjad on defineerinud poliitilise reklaami mõiste või vähemalt sellega seonduva teabe. Legaaldefiniitsioone on sätestatud erinevalt. Näiteks on defineeritud valimiste-eelne kampaania, valimisreklaam ja ka poliitiline reklaam, kuid kokkuvõttes käsitlevad kõik nimetatud mõisted üldjoontes käesoleva töö mõistes poliitilist reklaami. Lisaks eelnevale on ka riikides, kus poliitilise teabe konkreetne definitsioon puudub, võimalik anda mõistele „poliitiline reklaam“ sisu. Mõiste sisustamisel on võimalik tugineda mõiste kasutamise praktikale.

Autori hinnangul on mõiste „poliitiline reklaam“ sisustamine käesolevas töös vajalik. Selleks, et vastata, kas reklaamile kehtestatud nõuded ja reeglid laienevad poliitilisele reklaamile, tuleb piiritleda esmalt, milline teave on poliitiline reklaam. Tuginedes esimeses peatükis käsitletule on autori hinnangul poliitilise reklaamina üldjuhul mõistetav igasugune avalikustatud teave, mis on seotud valimistel kandideerijana või hääletajana osalemisega või mille eesmärk on teha nähtavamaks ja suurendada, kas otseselt või kaudselt, erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi toetajaskonda ning koguda valimistel hääleõiguslike isikute hääli. Lähtudes eelmises lauses poliitilisele reklaamile pakutud sisulisest definitsioonist, analüüsitakse järgmises peatükis reklaamile kehtestatud nõuete ja piirangute kohaldamist poliitilisele reklaamile.

⁸⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

⁹⁰ EIKo 4260/04 *Andrushko vs. Russia*, p 45.

⁹¹ EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, p 131.

Autori poolt pakutud poliitilise reklaami mõistest lähtuvalt on poliitilise reklaami avalikustamise eesmärk enamasti seotud valimistel osalemise või valimistel valituks saamisega. Sellest tulenevalt on poliitiline reklaam valimistega seonduv. Valimistega seonduv on PS § 104 kohaselt reguleeritud konstitutsioonilistes valimisseadustes ehk riigikogu valimise seaduses ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses. Valimisseadused võiksid autori hinnangul defineerida ka valimistega tihedalt seonduva mõiste „poliitiline reklaam“.

2. POLIITILINE REKLAAM REKLAAMILE NÕUDEID ESITAVATE SEADUSTE TÄHENDUSES JA NENDE NÕUETE JÄRELEVALVE

2.1 Reklaamiseaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile

Reklaamidele seatakse nõudeid ja piiranguid erinevates Eestis kehtivates õigusaktides. Esiteks on reklaami üldnõuded kehtestatud reklaamiseaduses. Reklaamiseadus loetleb ka tooted ja teenused, millele on kehtestatud piirangud ning mille reklaam on keelatud. Reklaamiseaduse kohaselt ei ole poliitiline reklaam eraldi reklaamiliik ning sellele ei ole seaduses sätestatud eraldi nõudeid ega piiranguid.

Ka ühegi teise reklaamiliigi puhul ei anna reklaamiseadus konkreetset definitsiooni. Näiteks on alkoholi reklaamile kehtestatud ranged piirangud RekS §-is 28. Alkoholi reklaamile piirangud kehtestav paragrahv ei sisalda definitsiooni, mis on alkoholi reklaam. Seda mõistet on sisustanud reklaamiseadusele riiklikku järelevalvet teostav TTJA alkoholi reklaami juhendis.⁹² Lisaks eeltoodule ei ole defineeritud ka muid tarbekaupade ja teenuste reklaamiliike. Näitena võib siinkohal tuua mööbli või juuksurisalongide reklaamid, mille kohta avalikustatud teave on kahtlemata käsitatav reklaamina, kuid eraldi just mööbli reklaam või juuksurisalongi reklaam mõistena defineeritud ei ole. Järelikult ei sõltu reklaamiseaduse kohaldamine asjaolust, kas reklaamiliik on seaduses defineeritud või mitte. Seega ei välista asjaolu, et poliitilisele reklaamile ei ole kehtestatud eraldiseisvat sätet reklaamiseaduses, poliitilisele reklaamile reklaamiseaduse kohaldamist.

Küsimusele, kas poliitiline reklaam on reklaam reklaamiseaduse tähenduses, on vastust otsinud ka õiguskantsler.⁹³ Reklaamiseadus annab mõistele „reklaam“ legaaldefinitsiooni ning poliitilise reklaami mõistele „reklaam“ vastavust on analüüsitud käesoleva töö esimeses peatükis.⁹⁴ Reklaamiga on reklaamiseaduse tähenduses tegemist juhul, kui täidetud on järgmised eeldused: tegemist on teabega; see teave on avalikustatud üldtajutaval kujul; teabe avalikustamise eesmärk on teenuse osutamise või kauba müügi suurendamine, ürituse edendamine või isiku käitumise avalikes huvides suunamine.

Reklaami mõiste kohaselt kuuluvad reklaamiseaduse kohaldamisalasse kauba, teenuste ning ürituste reklaamid ning lisaks isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil avalikustatav reklaam. Poliitiline reklaam võib olla avalikustatud eesmärgiga edendada üritust

⁹² Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Alkoholi reklaami juhend. 01.03.2019, lk 4. – <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam#alkoholi-reklaam> (17.04.2021).

⁹³ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 89.

⁹⁴ *Supra*, p 1.3.2.

reklaamiseaduse mõttes. Näiteks valimiskampaania raames korraldatud poliitilise ürituse reklaam, milles kutsutakse üritusel osalema.

JuM-i hinnangul ei ole valimised üritus RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes, sest kõnealune säte eeldab ärilisele huvile suunatud ürituse edendamist.⁹⁵ Õiguskantsleri hinnangul on vaieldav, kas valimised on ürituseks reklaamiseaduse tähenduses.⁹⁶ Kuivõrd üleskutse osaleda valimistel on õiguskantsleri hinnangul isiku käitumise suunamine avalikes huvides, siis on selline reklaam mahutatav reklaami mõiste muu tunnuse alla.⁹⁷ Järelikult ei ole oluline vastata reklaamiseaduse poliitilisele reklaamile kohaldamiseks küsimusele, kas valimised on üritus reklaamiseaduse tähenduses ja kas poliitilise reklaami eesmärgiks on ürituse edendamine.

Isiku käitumist avalikes huvides suunav teave on selline, mille eesmärk on saavutada isiku poolt käitumine, mis on ühiskonna huvides ning sellel puudub äriline eesmärk ehk teisisõnu on tegemist sotsiaalreklaamiga. Siinkohal on seaduse looja selgitanud, et ühiskonna huvides avalikustatava reklaamikampaania tagajärjel võib suurenedate teatud kaupade või teenuste müük, kuid see ei ole teabe avalikustamise äriline eesmärk ning võib tekitada reklaami mõiste sisustamisel segadust.⁹⁸

See, kas poliitiline reklaam on suunatud reklaamiseaduse mõttes isiku käitumise avalikes huvides suunamisele ning käsitatav sotsiaalreklaamina, on vaieldav. Poliitilisi ideid väljendava isiku või ühenduse poolt ühiskonna probleemide tõstatamine, diskussioonide algatamine ja oma maailmavaadete tutvustamine on õiguskantsleri hinnangul laias mõttes käsitletav isikute avalikes huvides suunamisena. Avalik debatt ühiskonnas olevate valupunktide üle ärgitab arutlema ja kaasa mõtlema ning võib isikutes tekitada soovi kaasa aidata, näiteks valimistel oma hääle andes. Ühiskonnaliikmete aktiivne kaasa mõtlemine olulistel teemadel on avalikes huvides. Samas kitsamas mõttes ei ole poliitilise reklaami eesmärk alati suunata isikuid avalikes huvides käituma. Kandidaatide valimisreklaamide avalikustamise eesmärk on reklaami tellija vaadete edendamine, hääletajate poolehoidu võitmine ja valimistel hääle võitmine ehk kandidaatide isiklikes huvides. Erakonna nimekirjas kandideeriva isiku valimisreklaam samas edendab ka erakonna toetust ehk on ka erakonna huvides. Nimetatud reklaamide eesmärgid ei ole avaliku huviga *a priori* samastatavad.⁹⁹

⁹⁵ *Ibidem*, p 8.

⁹⁶ *Ibidem*, p 96.

⁹⁷ *Ibidem*, lk 24.

⁹⁸ Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE seletuskiri, lk 3. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/Reklaamiseadus> (17.04.2021).

⁹⁹ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p-id 93-94.

JuM hinnangul seisneb poliitilise reklaami ja sotsiaalreklaami vahe teabe avalikustamise eesmärgis. Poliitilise reklaami eesmärk on tõsta erakonna mainet ja sotsiaalreklaami eesmärk on teenida ühiskondlikke huve.¹⁰⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) on JuM-iga samal seisukohal. Poliitilise reklaami ja sotsiaalreklaami erinevus seisneb küsimuses, kas kasu saab poliitiline erakond või kogu ühiskond. Rõhk sotsiaalreklaamis on ühiskondlikel valupunktidel ja nende parandamise võimalustel.¹⁰¹

Kokkuvõttes ei ole õiguskantsleri hinnangul ühest selgust asjas, kas reklaamiseadus kohaldub poliitilisele reklaamile.¹⁰² MKM-i kui reklaamiseaduse eelnõu koostaja selge tahe oli välistada reklaamiseaduse kohaldamine poliitilisele reklaamile. Ministeeriumi hinnangul on poliitiline reklaam kommertsreklaamist ja sotsiaalreklaamist erinev nähtus, mis tuleks reguleerida valimisseadustes.¹⁰³ Siiski ei ole õiguskantsleri hinnangul võimalik lähtuda ainult ühest tõlgendamismeetodist ehk seaduseelnõu seletuskirjas sisalduva eesmärgipärasest tõlgendamisest ning tähelepanuta jätta seaduse enda teksti. Seaduse tekst annab Riigikohtu hinnangul võimaluse reklaamiseadust kohaldada ka poliitilisele reklaamile.¹⁰⁴

Reklaamiseaduse laienemist poliitilisele reklaamile toetab iseenesest RekS § 1 lg 3, mille kohaselt kohaldatakse reklaamiseadust teisest seadusest tulenevate erisustega, kui reklaam on reguleeritud teise seadusega. Reklaamiseadus laieneks sellisel juhul mis tahes reklaamile ning seda reguleerivale eriseadusele *lex generalis* põhimõttel. Samuti peaks eriseaduses olema selgesõnaline välistus, kui eriseaduses sätestatud reklaamiliigile ei laiene reklaamiseaduses reklaamidele kehtestatud üldnõuded.¹⁰⁵ Reklaamiseadus ei sätesta selget poliitilisele reklaamile kohaldamise välistust ning poliitiline reklaam ei ole hetkel reguleeritud ühegi teise seadusega. Seega tuleb edasi hinnata, kas ja kui, siis millises ulatuses reklaamiseadus poliitilisele reklaamile kohaldub.

Mõiste „reklaam“ definitsiooni grammatiliselt tõlgendades on õiguskantsler jõudnud tulemuseni, et reklaami mõiste võib, kuid ei pruugi hõlmata poliitilist reklaami. Seda, kas mõiste „reklaam“ hõlmab poliitilist reklaami, tuleb hinnata juhtumipõhiselt ning analüüsi lõpptulemus sõltub teabe avalikustamise eesmärgist. Teave, mis on avalikustatud eesmärgiga

¹⁰⁰ *Ibidem*, p 15.

¹⁰¹ *Ibidem*, p 17.

¹⁰² *Ibidem*, p 89.

¹⁰³ *Ibidem*, p 17.

¹⁰⁴ RKKKo 3-1-1-101-07 p 11.

¹⁰⁵ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 99.

edendada üritust või eesmärgiga suunata isiku käitumist avalikes huvides, on käsitatav reklaamina reklaamiseaduse tähenduses.¹⁰⁶

Reklaamiseaduse laienemise poliitilisele reklaamile jaatamine tõstatab mitmeid küsimusi. Mitmete reklaamiseaduses sätestatud nõuete ja piirangute kohaldamine poliitilisele reklaamile on keeruline, kui mitte isegi võimatu.¹⁰⁷ Näiteks on RekS § 4 lg 1 kohaselt keelatud eksitav reklaam ja § 3 lg 4 p 11 keelab reklaamis valeteabe esitamise. Poliitilise reklaami puhul tuleb arvestada võimalusega, et see sisaldab valesid väiteid. Seda põhjusel, et sageli esitatakse poliitilises reklaamis enne valimisi valimislubadusi mõne ühiskondliku probleemi lahendamiseks, millegi reguleerimiseks või mõne reegli muutmiseks. Arvesse tuleb võtta, et seadusandlik võim ehk Riigikogu võtab vastu regulatsioonid ja nende muudatused. Sellest tulenevalt tuleb mõista, et valituks osutudes ei sõltu valimislubaduse täide viimine ainult valimislubaduse andjast. Järelikult võib poliitiline reklaam olla eksitav või sisaldada faktiliselt valeteavet. Valeteabe esitamine sellisel juhul tähendab, et valimislubaduse andja poolt lubatud regulatsioon või seadusemuudatus ei läbi Riigikogus kõiki lugemisi, mille tulemusel jääb regulatsioon samaks või muudetakse ainult osaliselt. Eelnev siiski ei tähenda, et valimislubaduse andja ei oleks lubaduse täitmise eesmärgiga tegutsenud. Valimislubadused annavad valijatele märku, millised on kandidaadi eesmärgid, vaated ja ideed ning kuidas kavatsetakse valituks saades ühiskonna hüvanguks edaspidi panustada.

Kui jaatada reklaamiseaduse laienemist poliitilisele reklaamile, kerkib küsimus ka järelevalve osas. Reklaamiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle teostab RekS § 30 lg 1 kohaselt riiklikku järelevalvet TTJA. TTJA-le on antud ka kohtuvälise menetleja pädevus reklaamiseaduses sätestatud väärteokoosseisude menetlemisel.

Reklaamiseaduse 6. peatükk kehtestab vastutuse reklaamile kehtestatud nõuete rikkumise eest. Seadus näeb vastutuse reklaami üldnõudeid rikkuva reklaami eest ning kaupade ja teenuste reklaami keeldu eirava reklaami eest. Samuti on ette nähtud kaupade ja teenuste piiranguid ja nõudeid rikkuva reklaami eest vastutus. Nimetatud reeglite eiramisega kaasneb vastutus rikkumises oleva reklaami tellijale, teostajale ja avalikustajale.

Reklaami tellija on RekS § 2 lg 1 p 5 kohaselt isik, kes reklaami vahetult tellib või kelle huvides reklaam avalikustatakse. Poliitilise reklaami korral on üldjuhul reklaami tellijaks erakond, kui avalikustatud on teave mõne erakonna poolt ülesseatud kandidaadi kohta, või üksikkandidaat.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p 100.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p 102.

Reklaamiseaduse seletuskirja kohaselt on reklaami tellija ka isik, kes tellib reklaami läbi vahendaja. Seletuskirjas on samuti oluliseks on peetud lisada, et isik, kes ei ole ise reklaami tellinud ning pole selleks kasutanud ka vahendajat, kuid keda reklaam juhuslikult puudutab, ei ole reklaami tellija.¹⁰⁸ Järelikult on poliitilise reklaami tellijaks erakond või üksikkandidaat juhul, kui reklaam on tellitud näiteks läbi reklaamiagentuuri, kes parasjagu erakonna valimiskampaaniat teostab ning samas ei loeta tellijaks isikut, kes avalikustab teavet eesmärgiga suurendada mõne erakonna või kandidaadi toetajaskonda, kuid kellelt pole reklaami tellitud.

Reklaami teostaja RekS § 2 lg 1 p 6 järgi isik, kes reklaami valmis teeb või reklaami avalikustamist korraldab. Tehniline teostaja ei ole reklaami teostaja. Reklaami ning sealhulgas ka poliitilise reklaami looja või selle kavandaja on üldjuhul reklaamiagentuur või filmistuudio, kes loob reklaami kas osaliselt või täielikult. Teostajaks ei ole isik, kes on reklaami tootmises osalenud ainult tehnilise teostajana, kelleks on näiteks reklaame printinud trükikoda. Teostajaks ei loeta ka isikut kes, edastades valmis reklaami avalikustajale, osaleb protsessis vaid vahendajana.¹⁰⁹

Avalikustaja on RekS § 2 lg 1 p 4 kohaselt füüsiline või juriidiline isik või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes reklaami avalikult esitab, edastab, näitab või levitab. Poliitilise reklaami avalikustaja on seega isik, kes teeb poliitilise teabe avalikuks määramata isikute ringile. Määrav ei ole reklaamikanal või avalikustamise viis. Poliitiline reklaam võib olla avalikustatud nii välireklaamina kui ka tele- või raadioreklaamina ning samuti mis tahes interneti või sotsiaalmeediakanali vahendusel. Üldjuhul on välireklaami avalikustajaks kohaliku omavalitsuse asutus või isik, kes haldab omavalitsusüksuses olevaid välireklaami kandjaid. Tele- ja raadioreklaamide avalikustaja on meediateenuse osutaja. TTJA koostatud juhendis sotsiaalmeedias reklaami avalikustajale on selgitatud, et sotsiaalmeedias on reklaami avalikustaja postitaja või mõjuliider.¹¹⁰ Seega võib reklaami avalikustajaks erakonna sotsiaalmeedia kontol olla erakond ise. Samas võib poliitilist reklaami avalikustada oma sotsiaalmeedia kontol iga isik, ka poliitik, kes sellisel juhul on käsitatav reklaami avalikustajana.

¹⁰⁸ Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE seletuskiri, lk 3. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/Reklaamiseadus> (17.04.2021).

¹⁰⁹ *Ibidem*, lk 3.

¹¹⁰ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Juhend sotsiaalmeedias reklaami avalikustajale. 22.09.2020, lk 7. – <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam#reklaam-sotsiaalmeed> (17.04.2021).

TTJA selgitab oma kodulehel, et igasuguste reklaamväidete tõlevastavuse osas tuleb alati arvestada, et väidete tõlevastavuse tõendamise kohustus on nii reklaami teostajal kui ka avalikustajal.¹¹¹ Riigikohus on selgitanud, et RekS § 32 lg 1 p 1 kohaselt võib reklaamialast järelevalvet teostav asutus või tema volitatud ametiisik reklaamiseaduse rikkumise korral teha reklaami tellijale, teostajale ja avalikustajale ettekirjutuse, milles juhib asutus tähelepanu õigusrikkumisele ning esitab nõude selle lõpetamiseks.¹¹² Järelikult tuleb reklaamiseaduses sätestatud nõudeid ja piiranguid järgida nii reklaami tellijal, teostajal, kui viimaks ka valminud reklaami avalikustajal.

Selgelt on poliitilise reklaamiga tegemist juhul, kui reklaam viitab mõnele Eesti poliitikas tegutsevale erakonnale. RekS § 3 lg-st 2 tulenevalt peab reklaamis sisalduma selgelt eristatavalt reklaami tellija nimi, tema registreerimisel olev või registreeritud Eesti või Euroopa Ühenduse kaubamärk või domeeninimi. Tulenevalt nimetatud asjaolust sisaldab reklaam, mille avalikustamise on tellitud erakonna poolt, erakonna nime või kaubamärki.

Eeltoodu kohaselt vastutab erakond reklaami tellijana reklaami teostaja ja avalikustaja kõrval reklaami nõutele mittevastavuse eest. Tuginedes asjaolule, et reklaami üldnõutele mittevastava reklaami eest näeb reklaamiseadus ette trahvi määramise, tekib küsimus erakonna vastutusele võtmise osas. PS § 48 lg 4 kohaselt võib erakonda õigusrikkumise eest trahvida ainult kohus. Järelikult saab poliitilisele reklaamile, mis on reklaam reklaamiseaduse mõttes, TTJA teostada tavapärasest haldusjärelevalvet. Järelevalve raames saab TTJA teha erakonnale tellitud reklaami osas ettekirjutusi ja ettekirjutuste mittetäitmisel rakendada sunniraha. Reklaamiseadusele mittevastava reklaami tellimise eest erakonna trahvimine TTJA poolt ei paista olevat PS § 48 lg-st 4 tulenevalt võimalik. Ühingu lõpetamine, peatamine ja trahvimine on põhiseaduse kohaselt võimalik vaid kohtul. Erakonna trahvimise võimalikust käsitletakse käesolevas töös hiljem.¹¹³ Reklaamiseadus ei näe ette kohtu pädevust erakonda trahvida või menetleda nimetatud seaduses sätestatud väärtegade osas.

Sarnaselt eeltooduga on ka valimisliidu ja üksikkandidaadi tellitud ja avalikustatud nõutele mittevastava poliitilise reklaami eest võimalik TTJA-l haldusjärelevalvet teostada. Järelevalve raames saab amet ettekirjutusega kohustada reklaami tellijat, teostajat ja avalikustajat nõutele mittevastavat reklaami eemaldama ja ettekirjutuste mittetäitmise korral rakendada sunniraha. Siiski lisaks eelnevale on seadusandja andnud TTJA-le kohtuvälise menetleja pädevuse

¹¹¹ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti koduleht: <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseuued-tegevusalale/reklaam> (17.04.2021).

¹¹² TlnHKo 3-12-438/17 p 17.

¹¹³ *Infra*, 2.4.

seaduses sätestatud väärtegade osas, mis tähendab, et erinevalt erakondadest on TTJA-l võimalik üksikkandidaadile ja valimisliidule reklaamiseaduse rikkumise eest määrata trahv.

Eeltoodut arvestades võib, aga ei pruugi reklaamiseadus laieneda poliitilisele reklaamile. Õigusselgus kõnealuses asjas puudub. Autori hinnangul on õigusselguse tekkimiseks vajalik sätestada, millises ulatuses kohaldub reklaamiseadus poliitilisele reklaamile. Säte tuleks lisada kas reklaamiseadusesse või sellisesse õigusakti, mis defineerib mõiste „poliitiline reklaam“. Eelnevale tuleks lisada ka selgelt, milline instants kontrollib poliitilist reklaami ning selle vastavust reklaamiseadusele.

Reklaamiseadusele riikliku järelevalve teostajana on TTJA-l võimalik reklaamiseaduse nõuetele vastavust kontrollida ka poliitilise reklaami korral. Kuid õigusselgus on puudulik selles osas, milline instants on pädev trahvima reklaamiseadusele mitte vastava poliitilise reklaami eest vastutavat erakonda juhul, kui poliitiline reklaam peab vastama reklaamiseaduses kehtestatud nõuetele. TTJA-l on pädevus teostada haldusjärelevalvet kõikide poliitiliste reklaamide üle, olenemata kes nõuetele mittevastava reklaami on tellinud, teostanud või avalikutanud, mis on mõistlik ja vajalik efektiivse järelevalve teostamiseks ja osapoolte võrdseks kohtlemiseks. Võrdne kohtlemine ei ole tagatud reklaamiseadusele mittevastava reklaami tellija, teostaja ja avalikustaja vastutusele võtmisel juhul, kui tellija, teostaja või avalikustaja on erakond, keda TTJA kohtuvälise menetlejana trahvida ei saa. Võrdse kohtlemisega seonduv tõusetub ka seoses keeleseaduse ja Keeleameti kohtuvälise menetleja pädevusega, mistõttu käsitletakse seda teemat hiljem põhjalikumalt.¹¹⁴ Võrdsuse saavutamiseks tuleks autori hinnangul lisada RekS §-i 36, et poliitilise reklaamiga seonduvaid väärtegusid menetleb kohus. Eeltoodu looks võrdsuse poliitilise reklaami tellijate ja avalikustajate trahvimise osas.

2.2 Eesti Rahvusringhäälingu seaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile

Avalik-õigusliku Rahvusringhäälingu eesmärk on aidata kaasa PS-ga sätestatud Eesti riigi ülesannete täitmisele, luues selleks programme, tootes ja vahendades saateid ja korraldades teisi tegevusi, mis teenivad ERHS § 4 punktides 1-9 nimetatud eesmäärke.

Kehtiva ERHS § 11 lg 1 kohaselt ei edasta Rahvusringhääling (edaspidi ERR) reklaami ja otsepakkumist ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust. Reklaamikeeld põhineb kokkuleppel, mille sõlmisid 30.04.2001 Kultuuriministeerium (edaspidi KuM),

¹¹⁴ *Infra*, p 2.4.

Ringhäälingunõukogu, Ringhäälingute Liit ja Eesti Teletootjate Liit. Kokkuleppe järgi muudeti ka seadust ning põhimõtte kandus edasi ka hetkel kehtivasse seadusesse.¹¹⁵

Millises ulatuses on poliitiline reklaam käsitatav reklaamina ning kuidas kohaldub ERHS-is nimetatud reklaamikeeld poliitilisele reklaamile, on küsimus, mis on kerkinud ERR-il ja õiguskantsleril.¹¹⁶ Kuidas reklaami keeldu kohaldatakse poliitilisele reklaamile, ei tule selgelt välja seadusest. Ühtegi selgitust ega juhust, kuidas reklaami keeldu seoses poliitilise reklaamiga kohaldada, ei selgita ka Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu.¹¹⁷

ERR-i programmid ja meediateenused peavad ERHS § 6 lg-te 1 ja 2 kohaselt teenima avalikku huvi, olema mitmekülgsed ja esitama ühiskonnaelu teemasid tasakaalustatult. Sealjuures peab ERHS § 6 lg 5 esimese lause kohaselt olema tagatud ka poliitiline tasakaalustatus. ERHS § 6 lg 5 tõstab esile, et eriliselt tuleb järgida poliitilise tasakaalustatuse nõuet aktiivse valimisagitatsiooni ajal ja seda nii Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Euroopa Parlamendi kui kohalike omavalitsuste volikogude valimiste korral. Poliitilise tasakaalustatuse tagamiseks tuleb ERHS-i kohaselt anda Presidendi valimiste puhul võrdsed võimalused kõigile valimistel osalevatele kandidaatidele. Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste puhul tuleb ERR-il anda võrdsed võimalused kõigile valimistel osalevatele erakondadele ja üksikkandidaatidele. Kohalike omavalitsuste valimiste puhul tuleb ERR-il luua võimalikult paljudele terviklikku programmi omavatele valimistel osalevatele jõududele võimalused oma seisukohtade piisavaks selgitamiseks, arvestades valimisliitude ja üksikkandidaatide rohkust. Rahvusringhäälingu nõukogu kinnitab ERHS § 6 lg 5 kohaselt ERR-i programmides valimiste kajastamise reeglid, mis avalikustatakse hiljemalt nädal pärast valimiste väljakuulutamist.

Vaatamata kehtestatud reklaamikeelule, sätestab ERHS § 11 lg 4 erandi, mille kohaselt võib Rahvusringhääling juhatuse kehtestatud korras edastada tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või üles kutsuda teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides. Sellest erandist tuleneb, et ERR võib edastada teateid, muuhulgas ka poliitiliste ürituste kohta, kui ERR selle eest tulu ei saa.

Õiguskantsler, vastamaks küsimusele kas poliitiline reklaam on reklaam ERHS mõttes, pöördus teabenõuetega JuM-i, KuM-i, MKM-i, Eesti Rahvusringhäälingute Liidu (edaspidi ERL) ja

¹¹⁵ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 66.

¹¹⁶ *Ibidem*, p 1.2.

¹¹⁷ Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu nr 965 SE I seletuskiri, *passim*. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fd540f9c-806a-3b79-bcb6-ab6212a5adeb/Eesti%20Rahvusringh%C3%A4lingu%20seadus> (17.04.2021).

Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituudi (edaspidi TÜ) poole.¹¹⁸ Iga nimetatud institutsioon andis õiguskantsleri küsimusele põhjendatud vastuse. Vastustest nähtus, et igal institutsioonil on erinev seisukoht ja tõlgendus ERHS-is sisalduva reklaamikeelu poliitilisele reklaamile kohaldamise osas. Nimetatud vastuseid käsitletakse käesolevas töös järgnevalt.

JuM-i hinnangul tuleb ERHS kasutatud reklaami mõistet sisustada võimalikult laialt ehk poliitilist reklaami tuleks käsitada reklaamina ERHS mõttes.¹¹⁹ Ministeerium leiab, et ERHS §-is 11 sätestatud reklaami edastamise keelu eesmärk oli välistada ERR-i sõltuvus reklaami edastamisest saadava tulu teenimisest. ERHS § 11 on üles ehitatud selliselt, et keelab esimeses lõikes reklaami edastamise, samas toob neljandas lõikes välja erandi tasuta teadete esitamise kohta.

MKM vastas õiguskantslerile, et poliitiline reklaam võib olla teatud juhtudel reklaam muuhulgas ka ERHS mõttes ning seda tuleb hinnata igal üksikul juhul eraldi ehk lähtuda tuleb juhtumipõhiselt.¹²⁰ Kindlama vastuse andis Kultuuriministeerium, kelle hinnangul on poliitiline reklaam käsitav reklaamina ERHS mõttes, põhjendades arvamust vastuvõtja seisukohalt. Arvestades, et vastuvõtja tajub ka poliitilist reklaami tavapärase reklaamsõnumit sisaldava teabena, ei ole poliitilise reklaami eristamine toote või teenuse müüki suurendavast ehk teisisõnu kommertsreklaamist võimalik. Mõõndes, et erinevad õigusaktid annavad mõistele reklaam erinevad määratlused, lisas KuM, et ERHS-is sisalduv reklaami mõiste on erinorm üldise reklaamiseaduse suhtes ning ringhäälingus reklaami mahtude üle järelevalvet teostades arvestatakse reklaamiks ka poliitiline reklaam.¹²¹

ERL ja TÜ asusid vastustes õiguskantslerile seisukohale, et poliitiline reklaam on ERHS-i mõttes reklaam.¹²² TÜ põhjendas, et reklaamiturgu, hindasid ja sellest tulenevalt ka meediaettevõtteid, kelle jaoks on reklaam oluline sissetulekuallikas, mõjutab igasugune reklaam, sealhulgas poliitiline reklaam. Eeltoodule tuginedes leidis TÜ, et seaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda võimalikult selgetest ja üheselt mõistetavatest definitsioonidest.¹²³

Eeltoodud erinevate institutsioonide seisukohad ja põhjendused tõendavad, et poliitilise reklaami ning selle reklaamina käsitsemine on mitmeti tõlgendatav ning teema ei ole ERHS

¹¹⁸ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 2.

¹¹⁹ *Ibidem*, p 9.

¹²⁰ *Ibidem*, p 10.

¹²¹ *Ibidem*, p 11.

¹²² *Ibidem*, p-d 12 ja 13.

¹²³ *Ibidem*, p 13.

mõttes selgelt ja üheselt mõistetav. Järelikult puudub ERHS-is poliitilise reklaami teemat puudutavas osas õigusselgus.

Õiguskantsler analüüsis ERHS § 11 lõikest 1 tulenevat keeldu edastada reklaami, keskendudes küsimusele, kas poliitiline reklaam on üldse reklaam nimetatud seaduse mõttes.¹²⁴ Esitades fakti, et Eestis puudub seadus, mis poliitilise reklaami mõistena defineeriks¹²⁵, ning tuginedes asjaolule, et ERHS sätted ei selgita reklaami mõistet ega seda, kas reklaamikeeld hõlmab ka poliitilise reklaami, otsis õiguskantsler vastuseid, tõlgendades ERHS-i koosmõjus meediateenuste seadusega.¹²⁶

Meediateenuste seaduses käsitatakse tele- ja raadioreklaamina lähtuvalt mõiste definitsioonist ainult kommertsreklaami, mille hulka ei kuulu poliitiline reklaam. ERHS § 2 lg 2 järgi rakendatakse ERHS-is reguleerimata küsimustes meediateenuste seaduses meediateenuse osutaja ning teistes õigusaktides ERR-i tegevusele sätestatut. Sellest on järeldatav, et ERHS § 11 lg-st 1 tulenev reklaamikeeld justkui poliitilisele reklaamile ei laiene ning ERR-is on poliitilise reklaami edastamine lubatud.¹²⁷

Kokkuvõttes ei sätesta ERHS, kas reklaamikeeld laieneb poliitilisele reklaamile. Samuti on ERHS-es kehtestatud reklaamikeeldu eelnimetatud institutsioonid tõlgendanud erinevalt. Õiguskantsler tõlgendas ERHS-es kehtestatud reklaamikeeldu koostoimes meediateenuste seadusega ning jõudis järeldusele, et poliitilisele reklaamile reklaamikeeld ei laiene. Eeltoodule tuginedes on asjakohane väita, et puudub õigusselgus, kas ERHS § 11 lg 1 sätestatud reklaami edastamise keeld Rahvusringhäälingus laieneb poliitilisele reklaamile. Siinkohal on autori hinnangul väga kaalukalt põhjendatud, miks ERHS-is kehtestatud reklaamikeeld peaks laienema poliitilisele reklaamile. Teisalt on kaalukalt põhjendatud tõlgendust, mille kohaselt reklaamikeeld poliitilist reklaami ei hõlma. Siinkohal on vajalik seadusandja tahe ja otsus konkreetselt sätestada, kas poliitilise reklaami edastamine on ERHS § 11 lg 1 kohaselt keelatud.

ERHS-i 3. peatükk sätestab nõukoja, sisekontrolli, eetikanõuniku ja haldusjärelevalve pädevused ja kohustused ehk isikud, kes kontrollivad ERR-i tegevust. Mõistetav on, et kontrollida tuleb asjaolu, ega ERR vastavalt keelule reklaame edasta. Rahvusringhäälingu sisekontroll hõlmab kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid ja peab tagama Rahvusringhäälingu otstarbeka, eesmärgipärase ja õigusaktidele vastava tegevuse ERHS § 30 lg 1 kohaselt. ERR-i

¹²⁴ *Ibidem*, p 67.

¹²⁵ *Ibidem*, p 69.

¹²⁶ *Ibidem*, p 105.

¹²⁷ *Ibidem*, p 106.

tegevuse õigusaktidele vastavust kontrollitakse seega sisekontrolli süsteemis, mille hulka võib kuuluda ka reklaamikeelu järgimise kontrollimine.

Siseauditi eest vastutab ERR-i siseaudiitor. ERHS § 30 lg 4 määratleb, mida siseauditi käigus hinnatakse. Siseauditi käigus hinnatakse ERR-i sisekontrollisüsteemi toimimist ja selle tõhusust; juhtimismeetmete seaduslikkust, otstarbekust ja tõhusust; vara kasutamise otstarbekust; dokumenteerimise piisavust Rahvusringhäälingu õiguspärase tegevuse tagamist ning Riigikontrolli ja audiitori ettepanekute täitmist. Eelnimetatud loetellu ei sobitu autori hinnangul reklaamikeelu järgimine. Sellest järeldeb autor, et siseaudiitor reklaamide edastamist ERR-is ei kontrolli.

Vaatamata eeltoodule on ERHS § 30 lg 9 kohaselt ERR nõukogul õigus anda siseaudiitorile erakorralisi kontrollimisülesandeid. Arvestades, et ERHS-st tulenev reklaami edastamise keeld ERR-is on imperatiivne säte ning reklaame reaalsuses ei edastata, ei ole järjepidev järelevalve ilmselt vajalik. Autor näeb probleemi tekkivat juhul, kui ei ole üheselt mõistatav edastatava teabe käsitlemine. Piiripealse teabe osas, mis võib olla reklaam, kuid samas avaliku ürituse kohta edastatav tasuta teade, võib jääda mulje, justkui ERR edastab reklaami. Erakorraline kontrollimisülesanne, millise teabega on tegemist ning kas selle edastamine on lubatud, on sellisel juhul asjakohane. Seega võib reklaamikeelu järgimise kontroll lasuda osaliselt siseaudiitoril.

ERHS § 31 sätestab ülesanded eetikanõunikule, kes üldjuhul jälgib ERR tegevuse vastavust ajakirjanduse kutse-eetikale ja tavadele, vaatab läbi ERR-i saate või programmi sisu kohta esitatud vastulauseid ja vaidlustusi ning jälgib programmi tasakaalustatust. Kuigi esmapilgul võib tunduda, et reklaami edastamine avalik-õiguslikus ringhäälingus on suuresti eetika küsimus, siis tema ülesannetest reklaamikeelu järgimise kontrollimine ei ilmne. Tuginedes asjaolule, et eetikanõuniku otsused ja ettepanekud on ERHS § 31 lg 6 kohaselt soovituslikud juhatusele, ei saa tema ülesandeks pidada kohustusliku keelu järgimise üle kontrolli teostamist.

Erinevalt eetikanõuniku otsustest ja ettepanekutest on siseaudiitoril ERHS § 30 lg 8 kohaselt kohustus teatada juhatuse esimeest ja nõukogu esimeest viivitamata asjaoludest, mis viitavad õigusaktide rikkumisele või võivad kahjustada ERR-i vara või mainet. Siseaudiitor annab ERHS § 30 lg 7 kohaselt oma tööplaani täitmisest aru nõukogule kaks korda aastas ja teeb jooksvalt ettepanekuid ka puuduste kõrvaldamiseks ja vigade vältimiseks vajalike abinõude osas. Seega on põhiline ERR-i tegevuse üle kontrolli teostamine ning puuduste ja vigade kõrvaldamine ja ennetamine siseaudiitori ülesanne.

Selleks, et teostada erakorralist kontrolli reklaami edastamise osas, sealhulgas poliitilise reklaami edastamise osas, on vajalik õigusselguse saavutamine. Nii kontrolli teostaja kui ERR-i kui keeldu järgima kohustatud isiku jaoks on vajalik õigusselgus asjas, kas ERHS § 11 lg-s 1 kehtestatud reklaami edastamise keeld laieneb poliitilisele reklaamile.

2.3 Meediateenuste seaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile

Poliitilist reklaami edastatakse valimiste eel ka televisioonis. Täna kogetakse poliitikat rohkem läbi massimeedia ning enam vahetult.¹²⁸ Kuidas käsitatakse poliitilise reklaami edastamist audiovisuaalmeedias, annab autori hinnangul parema ülevaate poliitilise reklaami mõiste tähendusest ning millisel määral kehtivad seadused sellele kohalduvad.

Meediateenuste seadus (edaspidi MeeTS) reguleerib § 1 lg 1 p 1 kohaselt meediateenuste osutamise korra, tegevuspõhimõtted ja nõuded meediateenuse osutajatele. MeeTS-i 3. peatükk kehtestab nõuded ja piirangud äriteadetele. Äriteade MeeTS § 25 lg 1 kohaselt on heli või pildiga esitatav teave, mis on mõeldud majandustegevusega tegeleva füüsilise või juriidilise isiku kaupade või teenuste otseseks või kaudseks tutvustamiseks, enesetutvustuseks või maine edendamiseks ja mis kaasneb saatega või on sellesse lisatud tasu või muu samalaadse hüvitise eest.

Äriteatest kitsam mõiste on tele- ja raadioreklaam. MeeTS § 28 lg 1 kohaselt on tele- ja raadioreklaam majandus- või kutsetegevusega seotud teadaanne, mida juriidiline või füüsiline isik edastab programmis tasu või muu samalaadse hüvitise eest või enesetutvustuseks eesmärgiga soodustada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste pakkumist, mis hõlmab ka kinnisvara ning õigusi ja kohustusi.

Tuginedes asjaolule, et tele- ja raadioreklaam on äriteatest kitsam mõiste¹²⁹, siis on tele- ja raadioreklaamina käsitatav teave alati ka äriteade. Esialgsel hinnangul võib tunduda, et poliitilise reklaami telereklaamina käsitamine raskust ei valmista, sest reklaame lastakse teleprogrammis näidatavate saadete ja filmide vahele sarnaselt kommertsreklaamiga. Poliitilise reklaami äriteatena käsitamine aga teatavaid küsimusi tekib, sest poliitilise erakonna eesmärk üldjuhul äri tegemine ei ole.

¹²⁸ Johnson-Cartee, K.S, Copeland, G. Negative Political Advertising: Coming of Age. New York: Routledge 2013, lk 1.

¹²⁹ Meediateenuste seaduse eelnõu nr 827 SE seletuskiri, lk 22. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/edf0912f-0ed4-64fd-b7a0-157bb4962665/Meediateenuste%20seadus> (17.04.2021).

Äriteate ja tele- ja raadioreklaami mõistete legaalseaduslikud definitsioonid seovad nende esitatud teabe isiku majandustegevusega. Selleks, et poliitilist reklaami käsitada tele- ja raadioreklaamina ja seega ka äriteatena, tuleb poliitilise reklaami tellimine ja avalikustamine seostada majandustegevusega. Majandustegevus on defineeritud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 3 lg-s 1 ning on iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga ja püsiv tegevus, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Definitsioonist nähtub, et majandustegevuse puhul on oluline tulu saamise eesmärgiga tegutsemine.

Arvestades, et poliitilist reklaami tellivad ja avalikustavad üldjuhul erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud, siis tuleb selgeks teha, kas nende tegevus on käsitatav majandustegevusena. Eelmises lõigus välja toodu kohaselt on majandustegevus tulusaamise eesmärgiga püsiv tegevus. Erakondadel on oma kontoriruumid, mida renditakse ning vara, millega on võimalik tehinguid teha. Samuti korraldatakse üritusi, omatakse veebilehekülgi jms. Erakondade poolt tellitud reklaamide eesmärk on tutvustada kandideerijaid ning nii nende kui erakonna vaateid ja ideid, edendades sellega erakonna ja kandideerijate mainet eesmärgiga kasvatada erakonna toetajaskonda. Eeltoodu sarnaneb paljuski tavapärase kaubandustegevusega. Kommertsreklaamide eesmärk on kauba müügi suurendamine ning ettevõtte maine ja kaubamärgi tuntuse kasvatamine.

Vaatamata eeltoodule on erakondade tegevus piiratud ja täpsemalt reguleeritud kui ärilistel eesmärkidel tegutsevate ettevõtjate tegevus. Erakonnaseadus sätestab § 12¹ lg-s 2 konkreetsed allikad, millest erakond tulu võib saada. Tegemist on ammendava loeteluga, mis tähendab, et erakond ei tohi tulu saada mujalt, kui EKS § 12¹ lõikes 2 nimetatud allikatest. Autori hinnangul on eeltoodut arvestades keeruline hinnata erakonna tegevust majandustegevuseks ehk tulusaamise eesmärgiga püsivaks tegevuseks. Samas tundub üksikkandidaadi tegevuse majandus- või kutsetegevuseks liigitamine lihtsam. Üksikkandidaadi tegevuse eesmärk on saada valituks ning seejärel saada vastavalt palka ehk teenida tulu.

Ka Riigikohus on leidnud, et kuigi kandideerimine valimistel ei ole kandidaadi majandus- ega kutsetegevus nende seaduste tähenduses, mis reguleerivad majandus- ja kutsetegevust, on see siiski erakonna põhitegevuse ja kandidaadi poliitilise tegevuse üks peamisi vahendeid.¹³⁰ Seetõttu tuleb ka erakonna või selle nimekirja kuuluva kandidaadi ja üksikkandidaadi poliitilist tegevust käsitada majandus- ja kutsetegevusena vähemalt RekS § 2 lg 2 p 4 tähenduses.

¹³⁰ RKPKo 3-4-1-3-17 p 22.

Kui reklaamiseaduse mõistes saab erakonna, selle nimekirja kuuluva kandidaadi ja üksikkandidaadi poliitilist tegevust käsitada majandus- ja kutsetegevusena, siis saab autori hinnangul seda teha ka meediateenuste seaduse mõttes. Reklaamiseadus ja meediateenuste seadus reguleerivad üsna sarnaselt vastavalt reklaamide nõuded ja piirangud ning meediateenuse osutaja tegevust. Samuti on meediateenuse osutaja sageli käsitatav reklaami avalikustajana läbi meediakanali ning avalikustatav reklaam peab olema kooskõlas nii meediateenuste seaduse kui ka reklaamiseadusega.

Tele- ja raadioreklaami ning otsepakkumise mahule sätestab piirangu MeeTS § 29. Nimetatud paragrahvi esimese lõike kohaselt ei tohi tele- ja raadioreklaamilõikude ja otsepakkumise lõikude maht ühes tunnis ületada 12 minutit, välja arvatud teadaanded, mida televisiooni- ja raadioteenuse osutaja edastab seoses oma saatetega ning otseselt nendest saatetest tulenevate lisatoodete, sponsorteadete või tootepaigutuse suhtes.

Reklaamimahu piirang ei kohaldu meediateenuse osutaja oma saatete, otseselt nendest saatetest tulenevate lisatoodete, sponsorteadete edastamise ja tootepaigutuse suhtes. Tele- ja raadioreklaamiks ei loeta MeeTS § 28 lg 9 kohaselt ka televisiooni- ja raadioteenuse osutaja poolt avalikes huvides edastavaid või heategevusele kutsuvaid teateid. Tuginedes poliitilisele sõnavabadusele ning PS § 44 lg-st 1 tulenevale igäühe õigusele saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, võib poliitiline reklaam olla avalikes huvides edastatav teave MeeTS § 28 lg 9 tähenduses. Sellise tõlgenduse korral ei pea meediateenuse osutaja poolt edastatav poliitilise reklaamina käsitatav teave mahtuma MeeTS § 29 lg-s 1 sätestatud telereklaamile kehtestatud ajapiirangu sisse.

Vaatamata eeltoodule ning tõlgendades meediateenuste seaduses kehtestatud reklaamimahu piirangut vaataja seisukohalt peaks reklaamimahule kehtestatud ajapiirang laienema poliitilisele reklaamile. Televaatajale mõjuks häirivalt, kui poliitiline reklaam reklaamimahule seatud piirangu sisse mahtuma ei peaks. Kui lisaks reklaami edastamisele ja MeetS § 28 kohaselt mitte reklaamiks loetava teabe edastamisele edastataks eetritunni jooksul piiramatult poliitilist reklaami, kaoks autori hinnangul reklaamimahu piirangu eesmärk. Reklaami edastamisele seatud piirangu eesmärk on kaitsta tarbijaid liigse reklaamitulva eest.¹³¹ Televaataja jaoks ei ole vahet, kas telekanal edastab kommertsreklaami või poliitilist reklaami.

Telereklaami või otsepakkumise edastamiseks võib uudistesateid, kino- ja telefilme, välja arvatud telesarju ja dokumentaalfilme, katkestada MeetS § 29 lg 5 kohaselt üks kord iga

¹³¹ Meediateenuste seaduse eelnõu nr 827 SE seletuskiri. *Op cit.*, lk 22.

vähemalt 30-minutilise programmiaja kohta. Nimetatud reeglit sisaldav seadusesätte sõnastus viitab, et reklaamide ja otsepakkumiste edastamise jaoks katkestatakse saade, sari või film. Autori hinnangul viitab selline sõnastus, et meediateenuse osutaja peaks põhiliselt ja kaalukamalt näitama saateid, sarju ja filme, mitte piiramatult reklaame, sealhulgas poliitilist reklaami.

Seega tundub, et MeeTS-i mõistes peaks poliitilisele reklaamile kohalduma kõik meediateenuse osutaja poolt reklaamide edastamisele kehtivad nõuded ja piirangud, kusjuures eriti mahupiirang. Seda kinnitab ka erakonnaseaduse § 12¹ lg 9 p-s 1 sätestatud konkreetne viide tele- ja raadioreklaamile, mille kohaselt tuleb reklaamile tehtud kulutuste kohta anda aru. Viide tele- ja raadioreklaamile, mis on defineeritud meediateenuste seaduses võimaldab poliitilist reklaami MeeTS-i mõttes reklaamina käsitada.

Erinevalt eeltoodust on õiguskantsler jäänud arvamusele, et meediateenuste seaduses peetakse reklaamiks vaid kommertsreklaami, mis ei hõlma poliitilist reklaami. MeeTS § 28 lg 1 sõnastusest tuleneb *expressis verbis*, et tele- ja raadioreklaam on teadaanne, mida edastatakse eesmärgiga soodustada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste pakkumist, mis hõlmab ka kinnisvara ning õigusi ja kohustusi. Poliitilise ühenduse toetamisele kehtamine, üleskutse osaleda valimistel või üleskutse konkreetse kandidaadi poolt hääletada ei täida eesmärki soodustada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste müüki. Seda seetõttu, et valimistel edu saavutamine ei ole kuidagi käsitatav kauba ega teenusena.¹³²

Riiklikku järelevalvet MeeTS-is ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimise üle teostab MeeTS § 54 haldusorganina TTJA. TTJA, kui MeeTS-is sätestatud nõuete spetsialist, on kõnealuse seaduse § 59 lg 2 kohaselt seaduses sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja. Seadusest tulenevalt on nii haldusjärelevalve teostamise kui ka väärtegade kohtuvälise menetleja pädevus antud samale korrakaitseorganile, sarnaselt reklaamiseadusega.

Erinevalt reklaamiseaduse rikkumiste menetlemisest menetletakse MeeTS-i tähenduses üldjuhul meediateenuste osutajat. Kuna MeeTS-sis sätestatud nõuded, muuhulgas reklaamimahu piirangut, peavad järgima meediateenuste osutajad, siis on nii haldusmenetluses kui väärteomenetluses menetlusaluseks isikuks meediateenuste osutaja. Seega ei kerki MeeTS-i puhul probleemi erakonna trahvimise osas.

¹³² Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 81.

Eeltoodut arvestades ei ole võimalik meediateenuste seaduse tõlgendamisel vastata küsimusele, kas poliitiline reklaam on reklaam kõnealuse seaduse tähenduses. Ebaselgus külvab segadust järelevalve teostajale, kes kontrollib meediateenuste osutajate poolt edastatavat. Muuhulgas jälgib TTJA meediateenuste seaduse üle järelevalve teostajana, kas meediateenuste seaduses sätestatud piirangut reklaamimahule järgitakse. Reklaamimahule on võimatu teha järelevalvet, kui ei ole selgelt ja üheselt arusaadav, kas poliitiline reklaam kuulub piirangu sisse või jääb sellest välja. Järelikult puudub õigusselgus küsimuses, kas poliitiline reklaam on reklaam MeeTS-i tähenduses ning kas reklaamimahule sätestatud piirangu sisse tuleb arvestada ka poliitiline reklaam.

Meediateenuste seaduses kehtestatud nõuete järgimiseks meediateenuste osutajate poolt ning nendele nõuetele järelevalve teostamiseks on vajalik õigusselgus. Autori hinnangul tuleb meediateenuste seadusega reklaamimahule sätestatud piiranguid seadusandjal täpsustada, kas poliitiline reklaam peab mahtuma reklaamimahu sisse või mitte.

2.4 Keeleseaduse kohaldatavus poliitilisele reklaamile

Keeleseaduse § 1 järgi on seadus kehtestatud eesmärgiga arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades. Tuginedes asjaolule, et reklaamiseaduse kohaselt on teabe reklaamina käsitamise üheks eelduseks teabe avalikustatus, muutuvad reklaamid avaliku elu osaks. Seega tuleb avalikustatud reklaamidele kohaldada keelseadusest tulenevaid keelenõudeid.

KeeleS § 16 lg 1 kohaselt peavad viidad, sildid, ettevõtte liiginimetus ja välireklaamid, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaam, ning juriidiliste isikute teadaanded olema eestikeelsed. Välireklaami osas on konkreetselt välja toodud, et ka poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaam peab olema eestikeelne.

Informatsiooniõigus on põhiseaduslik õigus, mis on sätestatud PS §-is 44. Igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks mõeldud teavet. Teave, mis esitatakse avalikus ruumis peab olema eestikeelne, et tagada nimetatud informatsiooniõigus. Veelgi olulisem on informatsiooniõigus poliitilise agitatsiooni kontekstis.¹³³ Riigikohus on märkinud, et demokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikul ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.¹³⁴

¹³³ Keeleseaduse eelnõu nr 808 SE seletuskiri, lk 6. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19049bf4-c903-fb3a-d5c8-35f94253e7f8/Keeleseadus> (17.04.2021).

¹³⁴ RKPJKo III-4/1-11/94 p I.

Rahvas teostab demokraatlikus Eestis kõrgemat võimu läbi valimiste.¹³⁵ Valimistel kõige paremini valija vaateid esindava kandidaadi valimiseks esitatakse kandidaatide vaateid ja mõtteid tehes poliitilist agitatsiooni, sealhulgas poliitilist reklaami. Hääleõiguslikud isikud ehk rahvas vajab informatsiooni ja arusaamist, millist teavet kandidaadid jagavad, et võimalikult hästi kõrgemat võimu teostada.¹³⁶ Järelikult peab olema rahvale tagatud eestikeelne teave, eriti poliitilise agitatsiooni korral.

Valimistel kandideerival isikul on PS § 45 kohaselt väljendusvabadus ehk õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. KeeleS § 16 lg 1 ehk eestikeelse teabe nõue riivab väljendusvabadust. Väljendusvabaduse riive on mõõdukas, kuna võõrkeelse poliitilise reklaami avalikustamine ei ole iseenesest keelatud. Keeleseaduse kohaselt tuleb võõras keeles avalikustatud poliitilisele reklaamile lisada ka tõlge. KeeleS § 16 lg 1 saavutab tulu, milleks on igaühele teabe võimaldamine, samas kui kulu on suurem väiksemal grupil ehk poliitilise reklaami avalikustajatel. Võõrkeelsete poliitiliste reklaamide tõlkimine jätta igaühe enda teha, riivaks informatsiooniõigust tugevamalt ning oleks seetõttu vastuolus põhiseadusega.¹³⁷

Keeleseaduses on mõistena kasutatud poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaam. Agitatsioon on laiem mõiste, kui poliitiline reklaam.¹³⁸ Siiski kitsendab KeeleS § 16 lg 1 agitatsiooni ning keelenõue kehtib just välireklaamile. Välireklaam on defineeritud reklaamiseaduses, mille § 2 lg 1 p 8 kohaselt on välireklaam avalikus kohas asuv või avalikust kohast jälgitav reklaam. Eeltoodust tulenevalt kohaldub KeeleS § 16 lg 1 poliitilisele välireklaamile.

KeeleS § 16 lg-s 1 sisaldub ka nõue, et avalikku kohta paigutatud juriidilise isiku teadaanded peavad olema eestikeelsed. Erakonnad, kes üldjuhul poliitilist reklaami tellivad ja avalikustavad, on EKS § 1 lg 2 kohaselt mittetulundusühingud. Mittetulundusühingud on mittetulundusühingute seaduse § 2 lg 1 kohaselt eraõiguslikud juriidilised isikud. Järelikult on erakonnad juriidilised isikud ja ka juhul, kui erakonnad paigaldavad avalikku kohta teadaande, mis ei ole käsitatav poliitilise reklaamina ega üldse reklaamina, peab teave olema ikkagi eestikeelne.

¹³⁵ Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. – *Juridica* 2012/5, lk 322.

¹³⁶ Keeleseaduse eelnõu nr 808 SE seletuskiri. *Op cit.*, lk 7.

¹³⁷ *Ibidem*, lk 7.

¹³⁸ Eesti keele ühendõnastik 2021. - <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/agitatsioon/1> (17.04.2021).

Keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostab KeeleS § 30 lg 1 kohaselt riiklikku ja haldusjärelvalvet Keeleamet. Seega kuulub tavapärane keeleseaduses kehtestatud nõuete kontrollimise pädevus Keeleametile kui haldusorganile.

Lisaks eelnevale sisaldab KeeleS § 35 lg 1 väärtekoosseisu. Rahatrahviga karistatakse eesti keele kasutamise nõuete ja kirjakeele normi rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, samuti eestikeelse olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärkide kasutamisel tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel. Nimetatud väärteo kohtuväline menetleja on KeeleS § 38 lg 2 kohaselt Keeleamet.

Poliitilise välireklaami keelenõuetele mitte vastavuse korral ei ole võimalik Keeleametil trahvida erakonda, kuid üksikkandidaatide ja valimisliitude trahvimine on võimalik. Kerkib samasugune ebavõrdne olukord nagu varem käsitletud reklaamiseaduse korral.¹³⁹ Erakonda saab põhiseaduse kohaselt trahvida vaid kohus ning mistahes muu kohtuväline menetleja seda teha ei saa.

Kokkuvõttes kohalduvad vaieldamatult keeleseaduses kehtestatud keelenõuded poliitilisele reklaamile. Avalikku kohta paigaldatud teave peab olema eestikeelne ja see on eriti oluline poliitilise teabe korral PS § 44 lg-st 1 tuleneva igaühe õigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Juhul, kui poliitiline reklaam on avalikustatud võõrkeelsena ja ilma tõlketa on toimepandud väärteo eest Keeleametil võimalik trahvida üksikkandidaati. Erakonda tohib PS § 48 lg 4 kohaselt trahvida ainult kohus, mistõttu Keeleameti poolt erakonna trahvimine võimalik ei ole. See loob poliitilise reklaamiga seonduvas osas ebavõrdse olukorra üksikkandidaatide ja erakondade vahel.

Riigikohtu seisukoht on, et kui sarnaseid isikuid või isikute grupe on ebavõrdselt koheldud, on riivatud üldist võrdsuspõhiõigust.¹⁴⁰ Võrdsuspõhiõigus tuleneb PS § 12 lg-st 1, mille kohaselt on seaduse ees kõik võrdsed. PS § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat õigust tuleb Riigikohtu hinnangul tõlgendada õigusloome võrdsuse tähenduses ehk seadused peavad ka sisuliselt kohtlema sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹⁴¹ Võrdsete ebavõrdselt kohtlemise keeldu on rikutud juhul, kui isikuid koheldakse ebavõrdselt meelevaldselt.

¹³⁹ *Supra*, p 2.1.

¹⁴⁰ RKPJKo 3-4-1-8-08 p 20.

¹⁴¹ RKPJKo 3-4-1-2-02 p 17.

Meelevaldseks loetake kohtlemist siis, kui ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole mõistlikku põhjust.¹⁴²

Poliitilise reklaami tellijad ja avalikustajad on nii erakonnad, kes esitavad kandidaadid valimistele ja samas ka üksikkandidaadid. Keeleseadusest tuleneva keelenõuete rikkumise korral ette nähtud trahvi määramine Keelameti kohtuvälise menetluse raames erakonnale põhiseaduse kohaselt siis justkui võimalik ei ole. Üksikkandidaadid ja erakonnad kandideerivad valimistel võrdselt. Poliitilise reklaami keelenõuetele mittevastava reklaami osas koheldakse üksikkandidaate ja erakondasid ebavõrdselt.

Ebavõrdse olukorra lahendamiseks võiks üksikkandidaadid võrdsustada, nõuetele mittevastava poliitilise reklaami osas, erakondadega. Seega juhul, kui erinevatest seadusest tulenevad nõuded laienevad poliitilisele reklaamile, kuuluks seadusega vastuolus oleva reklaami eest üksikkandidaadi või erakonna vastutusele võtmine kohtu pädevusse.

Põhiseaduse kommentaaride järgi on formaalse piirangu trahvimisele seadmisega tahetud kõiki võimalikke sanktsioone hõlmata.¹⁴³ Seega jääb mulje, et piirang kehtib ka reklaamile nõudeid kehtestavates seadustes leiduvate väärtekoosseisude osas. Siiski nähtub kommentaaridest, et kohtu sellekohase otsuseta võib haldusõiguslikke sunnivahendeid ja väärtekaristusi kohaldada.¹⁴⁴ Riigikohus on märkinud, et erakonna karistamisel tuleb järgida PS § 48 lg-st 4 tulenevat reservatsiooni, mille kohaselt tohib erakonda karistada ainult kohus.¹⁴⁵ Seega ei ole reklaamile nõudeid kehtestavate seaduste rikkumisel korral haldusorganil erakonda trahvida.

Teist peatükki kokkuvõttes on selge, et keeleseadusest tulenevad keelenõuded laienevad poliitilisele reklaamile. Reklaamiseadusest, meediateenuste seadusest ja Eesti Rahvusringhäälingu seadusest reklaamile tulenevate nõuete ja piirangute kohaldumine poliitilisele reklaamile nii üheselt mõistetav ei ole. Riigikohus on märkinud, et õigusselgusetusega ei ole tegemist, kui normitehniline puudus on ületatav tõlgendamise teel.¹⁴⁶ Tulenevalt teises peatükis tehtud analüüsist puudub autori hinnangul õigusselgus, kas ja kui, siis millisel määral peab poliitiline reklaam vastama nimetatud seadustest tulenevatele reeglitele. Kõnealune selgusetus ei ole ületatav ka tõlgendamise teel.

¹⁴² *Ibidem*, p 17.

¹⁴³ S. A. Enrlich, O. Kask. PõhiSK § 48/21.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p 21.

¹⁴⁵ RKKKo 3-1-1-67-09 p 13.6.

¹⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-4-01 P 17.

Hiljuti veel oli poliitiline välireklaam aktiivse agitatsiooni ajal keelatud. Keelu kehtimise ajal oli mõiste „poliitiline välireklaam“ valimisseadustes kirja pandud. Leidmaks, kas reklaamile kehtivate reeglite poliitilisele reklaamile kohaldamise osas oli olukord õigusselgem poliitilise välireklaami keelu kehtimise ajal, analüüsitakse järgmises peatükis poliitilisele välireklaamile kehtinud keeluga seonduvat.

3. POLIITILISELE VÄLIREKLAAMILE KEHTINUD KEELD

Poliitiline välireklaam oli Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse (edaspidi valimisseadused) kohaselt keelatud nii Euroopa Parlamendi valimistel, Riigikogu valimistel kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Välireklaami keelu kehtestamise ning samas ka keelu kehtetuks tunnistamise uurimine annab aimu, kuidas ning mis põhjusel regulatsioon tekkis, kuidas sellele järelevalvet teostati ning mille tõttu reklaamikeeld kehtetuks tunnistati. Reklaamikeelu tekkimise ja kadumise uurimine annab vastuse, kas eelmises peatükis käsitletud probleemid olid keelu kehtimise ajal selgemad. Teisisõnu, kas poliitilisele välireklaamile kehtinud keeld selgitas, millisel määral teistest seadustest reklaamile kehtivaid nõudeid ja piiranguid poliitilisele reklaamile kohaldada.

3.1. Poliitilise välireklaami keelu kehtestamine

Riigikogu võttis 09.06.2005 vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse.¹⁴⁷ Kõnealuse seadusega muudeti valimisseadusi. Muudatustega lisati Euroopa Parlamendi valimise seadusesse (edaspidi EPVS), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse (edaspidi KOVVS) ja Riigikogu valimise seadusesse (edaspidi RKVS) poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni ajal. Keelati nii üksikkandidaadi kui erakonna ja erakonna nimekirjas kandideeriva isiku või nende logo ja muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam.

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadusega lisati EPVS-i § 5 lg 3, mille kohaselt loeti aktiivse valimisagitatsiooni ajaks aega alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast. Valimisagitatsiooni aeg oli RKVS § 5 lg-s 1 sätestatud juba kõnealuse seaduse esimeses redaktsioonis, mis jõustus 18.07.2002. RKVS esialgse redaktsiooni § 84 muutis seaduse vastuvõtmisel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust sätestades KOVVS § 6 lg-s 3, milline periood on aktiivse valimisagitatsiooni aeg. Kõik seadused sätestasid ühte moodi, et aktiivse valimisagitatsiooni ajaks loetakse aega alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast.

¹⁴⁷ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 37, 281.

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu algteksti kohaselt defineeriti kõigis kolmes valimisseaduses mõiste poliitiline välireklaam. Poliitiline välireklaam oleks seadustes defineeritud erakonna, üksikkandidaadi, neid tähistava kaubamärgi või programmi reklaamimisena plakatil, hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendis, taksos ja takso väliskülgedel või muudel välireklaami alustel.¹⁴⁸

Eesti seadused ei reguleerinud eelnõu seletuskirja kohaselt piisavalt poliitilise reklaami kasutamist ning reklaami viisile ja mahule puuduvad piirangud, mistõttu oli tekkinud reklaami üleküllus ja reklaamid katsid suurema osa linnapildist, viies poliitilise vaidluse turundustehnika tasemele. Eeltoodust tulenevalt oli vajalik täpsustada valimisagitatsioon ja sellega seonduva reklaami nõudeid. Esialgne ettepanek oli poliitiline reklaam aktiivse valimisagitatsiooni perioodil keelustada, andes kohalikele omavalitsustele õiguse määrata kohad ja tingimused, kus saaksid erakonnad ja üksikkandidaadid oma reklaame eksponeerida.¹⁴⁹

Poliitilise välireklaami keelu kehtestamisele omistas õiguskantsler kolm eesmärki. Esimene eesmärk oli vähendada erakondade kampaaniatele tehtavaid kulusi ja seeläbi raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel. Teise eesmärgina toodi välja sisulise argumentatsiooni osakaalu suurendamine poliitilistel teemadel. Viimase eesmärgina omistas õiguskantsler poliitilise välireklaami keelule avaliku ruumi liigsest välireklaamist vabastamise. Liigne poliitiline välireklaam võis õiguskantsleri hinnangul tekitada poliitilise reklaami suhtes vastumeelsust. Vastumeelsus poliitilise reklaami osas võib tekitada vastumeelsust ka poliitika vastu tervikuna.¹⁵⁰

Riigikohus nägi poliitilise välireklaami keelu eesmärgina peamiselt erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide võrdsuse tagamist läbi erakondade kulusi ja raha osakaalu vähendamise poliitilise võimu saavutamisel.¹⁵¹ Eduka valimistulemuse saavutamine näib erakondade arvates olenevat reklaamimahtudest.¹⁵² Seega olid poliitilise reklaami mahud kasvanud väga suureks. Samuti tuli Riigikohtu hinnangul näha ka eesmärki valijate kohatut mõjutamist vähendada.¹⁵³

¹⁴⁸ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE algtekst, §-d 1-3. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.04.2021).

¹⁴⁹ *Ibidem*, § 1-3.

¹⁵⁰ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 51.

¹⁵¹ RKPJKo 3-4-1-27-05, p 11.

¹⁵² Jakobson, M. Poliitdoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. – *Juridica* 2016/2, lk 114.

¹⁵³ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 51.

Kohatuks mõjutamiseks on peetud poliitilist välireklaami, milles manipuleeritakse valija tahtega, jagamata teavet poliitiliste kavatsuste kohta ning valijat arutellu kaasamata.¹⁵⁴

Eelnõu sisaldas poliitilise välireklaami piirangu kehtestamist. Piirangu kohaselt oleks poliitilise reklaamina mõistetakse reklaam muudes avalikes kohtades lubatud aktiivse agitatsiooni ajal vaid kõnealustes valimisseadustes sätestatud mahus ning kohaliku omavalitsuse volikogu määratud kohtades. Kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse oleks antud õigus määrata hiljemalt 60. päeval enne valimispäeva kohad, kus reklaamide eksponeerimine on lubatud. Samuti oleks valimistel osalevatele kandidaatidele pidanud olema võimaldatud võrdses ulatuses ja tingimustel poliitilise reklaami avalikustamist. Lisaks oleks eelnõu kohaselt tohtinud poliitilise välireklaami või muu visuaalse teabe kandja olla maksimaalselt ühe ruutmeetri suurune.¹⁵⁵

Kõnealuse eelnõu juurde tehtud muudatusettepanekute kohaselt arvestati ettepanekut sõnastada poliitilise välireklaami keeld, mitte defineerida poliitilise reklaami mõiste, ning kehtestada sellele piirangud.¹⁵⁶ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse vastuvõtmisest alates sätestasid EPVS § 5¹, KOVVS §-d 6¹ ja RKVS §-d 5¹, et üksikkandidaadi, erakonna, erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, nende logo, muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi, takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud.

Eelnõu muudatusettepaneku punktis 2 pakuti välja KOVVS-i lisatava § 6¹ sõnastuseks valimisreklaami piirang. Ettepaneku kohaselt oleks KOVVS § 6¹ lg 1 kohaselt valimisreklaam käesoleva seaduse tähenduses olnud teave valimistel osaleva kandidaadi kohta, mis võib sisaldada kandidaadi nime, kandidaadi registreerimisnumbrit, erakonna või valimisliidu nime, keda kandidaat esindab, fotot või muus vormis äratuntavat kujutist kandidaadist ning otsest üleskutset hääletada selle kandidaadi või tema esindatava nimekirja poolt. Muu teave oleks loetud isikute ja organisatsioonide poolt edendatavate ideede levitamiseks ning seaduses

¹⁵⁴ Õiguskantsleri 21.03.2017 nr 9-2/170314/1701265 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-17, p 5. -

https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Arvamus%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20asjas%20nr%203-4-1-3-17.pdf (17.04.2021).

¹⁵⁵ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE algtekst. *Op cit.*, §-id 1-3.

¹⁵⁶ Muudatusettepanekute loetelu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõule 620 SE, p-d 4-6. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse.%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.0.2021).

sätestatud piiranguid sellisele tegevusele ei oleks rakendatud, va § 6 lõigetes 1 ja 2 toodud alustel.¹⁵⁷

KOVVS algversiooni § 6 lg-d 1 ja 2 sätestasid agitatsiooni piirangu. Piirangu kohaselt oli keelatud aktiivne agitatsioon valimispäeval ning hääletamisruumis ja ruumides, mille kaudu valija siseneb hääletamisruumi.¹⁵⁸ Muudatusettepanek eelnõule piiritles konkreetset, milline avalikustatav teave on käsitatav valimisreklaamina ja millisele teabele kehtestatakse piirangud ei laiene. Mõistete selline määratlemine oleks poliitilise reklaamiga seonduva veidi selgemaks teinud, kuid täielikku õigusselgust ei oleks kaasnud. Näiteks sätestas muudatusettepanek konkreetset, milline teave on valimisreklaam, millised piirangud sellele on ning millisele teabele piiranguid ei kohaldada. Siiski ei oleks valimisreklaami piiritlemine ja sellele piirangute kehtestamine lahendanud küsimust, kas poliitiline reklaam (sh valimisreklaam) on reklaam reklaamiseaduse, meediateenuste seaduse ja muude reklaamile nõudeid ja piiranguid kehtestavate õigusaktide mõttes.

Kõnealusele eelnõule tehtud muudatusettepanek valimisreklaami piirangu osas sooviti lisada vaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse. Valimisreklaami mõiste piiritlemist ja valimisreklaamile piiranguid kehtestavaid sätteid ei plaanitud muudesse valimisseadustesse ehk Riigikogu valimise seadusesse ja Euroopa Parlamendi valimise seadusesse lisada.¹⁵⁹ Siiski oleks autori hinnangul saanud ka Riigikogu valimistega ja Euroopa Parlamendi valimistega seonduvate reklaamide osas kasutada KOVVS-is piiritletud valimisreklaami mõistet. Seda ka juhul, kui RKVS-i ja EPVS-i ei oleks valimisreklaami mõiste definitsioone lisatud. Arvestades, et kõik kolm valimisseadust on reguleerinud poliitilise reklaamiga seonduvat sarnaselt, oleks valimisreklaami mõiste sisustamine KOVVS-is defineeritult olnud kasutatav ka Riigikogu valimistega ja Euroopa Parlamendi valimistega seonduvate valimisreklaamide korral. Paraku jäeti valimisreklaami piiritlev ning valimisreklaamile piiranguid sätestav muudatusettepanek arvestamata, mille tulemusel puudus ka edaspidi mõistet „valimisreklaam“ sisustav säte.¹⁶⁰

09.06.2005 vastu võetud Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadusega sätestati poliitilise välireklaami piirangud kolmes valimisseaduses. Nimetatud muutmise seadusega

¹⁵⁷ *Ibidem*, p 2.

¹⁵⁸ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine), § 2 p-d 1 ja 2.

¹⁵⁹ Muudatusettepanekute loetelu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõule 620 SE. *Op cit.*, p 2.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p 2.

kehtestati valimisseadustes sätteid, mis defineerisid poliitilise välireklaami mõiste samas ulatuses, mis oleks eelnõu algteksti kohaselt saanud eraldiseisvaks poliitilise välireklaami definitsiooniks. Sellegipoolest ei sisaldunud vastuvõetud piiranguklauslid poliitilise välireklaami piiritletud ja sisulist definitsiooni, mistõttu mõistel „poliitiline reklaam“ puudus ka edaspidi legaaldefinitsioon.

Valimisseadused sätestasid poliitiliste välireklaamide keelud. Nimetatud seadused ei täpsustanud, kas reklaamile nõudeid ja piiranguid kehtestavad seadused laienevad ka poliitilisele välireklaamile. See tähendab, et reklaamile sätestatud reeglite kohaldamine poliitilisele reklaamile oli küsitav ka ajal, mil kehtis poliitilise välireklaami keeld.

3.2 Poliitilise välireklaami keelu järelevalve

09.06.2005 aastal vastuvõetud Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadusega kehtestati ka vastutus poliitilise välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest. EPVS-i lisati § 71¹ lg 1, mille kohaselt karistati poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise eest kuni 300 trahviühiku suuruse rahatrahviga. Juriidilist isikut sama teo eest kuni 50 000 krooni suuruse rahatrahviga. Sama sisuga vastutust sätestavad lõiked lisati ka KOVVS §-i 67² ja RKVS §-i 73².

EPVS § 71¹ lg 3, KOVVS § 67² lg 3 ja RKVS § 73² lg 3 sätestasid, et poliitilisele välireklaamile kehtestatud nõuete täitmata jätmise või kehtestatud piirangutest üleastumise eest vastutavad reklaami avalikustajatena käesolevas seaduses sätestatud korras:

- 1) reklaami tellija, kui tema tellitud reklaam rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid, välja arvatud käesoleva lõike punktides 2 ja 4 sätestatud juhtudel;
- 2) reklaami vahendaja või tootja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid;
- 3) reklaami avalik esitaja, üldsusele näitaja või üldsusele ülekandja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaami avalikustamisele kehtestatud piiranguid;
- 4) käesoleva lõike punktides 1-3 nimetatud reklaami avalikustajad solidaarselt, kui nende tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid ning nende eraldi vastutust ei ole võimalik tuvastada.

Vastutuse sätted valimisseadustes viitasid punkti 1 kohaselt, et reklaami tellija vastutus oli sekundaarne. Nimetatud punkt välistas autori hinnangul poliitilise välireklaami tellija vastutuse juhul, kui kehtestatud piirangutest üleastumise eest vastutasid sama lõike punktides 2 ja 4 sätestatud juhtudel reklaami vahendaja või tootja või, kui reklaami avalikustajad vastutasid solidaarselt, sest nende eraldi vastutust ei ole võimalik tuvastada. Grammatiliselt tõlgendades vastutasid primaarselt reklaami vahendaja, tootja või avalikustajad solidaarselt. Reklaami tellija vastutas poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangutest üleastumise eest siis, kui reklaami vahendaja, tootja ja avalikustajate vastutus oli välistatud.

Mõeldes poliitilise välireklaami ning selle avalikustamise eest vastutavatele isikutele ilmneb esmalt pilt suurtest, kandideerivate isikute fotodest, nimedest ja registreerimisnumbreid sisaldavatest reklaamidest, millel kuvatakse ka erakonna logo. Seega on põhiliselt poliitilise välireklaami tellijaks erakond. Seadustesse sai kirja reklaami tellija primaarset vastutust välistav säte, mille kohaselt vastutas poliitilisele välireklaamile kehtestatud nõuete ja piirangute üleastumise eest esmajoones reklaami vahendaja või tootja. Reklaami tootjana võib mõista üldjuhul reklaamiagentuuri, kellelt reklaami valmistamine tellitakse. Reklaami tootjale antakse reklaami tellija poolt lähteülesanne teostada reklaam. Arvestades, et reklaamiagentuur ettevõtjana on huvitatud majanduslikult kasust ning toodab reklaami, mis temalt telliti, oli ebaloogiline võtta primaarselt vastutusele reklaami tootja, mitte tellija.

Hetkel kehtiva RekS § 33 kohaselt vastutavad reklaami üldnõudeid rikkuva reklaami eest nii reklaami tellija, teostaja kui ka avalikustaja. Kaupade või teenuste reklaami keelu rikkumise eest vastutavad RekS § 34 kohaselt samuti reklaami tellija, teostaja ja avalikustaja. Ükski nimetatutest ei ole vastutav primaarsena ehk vastutus lasub õigusvastase reklaami tellijal, teostajal ja avalikustajal võrdselt. Võrdne vastutus on asjakohane ja aus, sest sellega tagatakse, et reklaamid läbivad justkui mitmetasandilise kontrolli ning avalikustatuks saavad suurema tõenäosusega õiguspärased reklaamid.

Igasse valimisseadusesse lisandunud vastutust kehtestavad paragrahvid olid sõnastatud samasuguselt ning sisaldasid kõik lõiget 5, mille kohaselt poliitilise reklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise kohtuväline menetleja oli politseiprefektuur (praegune Politsei- ja Piirivalveamet). Vastutuse sätted valimisseadustes olid vääртеokoosseisud. Politseiprefektuurile andsid seadused süüdimõistmise korral pädevuse karistada poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise eest vastutavat isikut.

Eeltoodu kohaselt oli valimisseadustes sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja politseiprefektuur, kellel puudus õigus erakonda karistada. Käesolevas töös on varem mitmel korral viidatud PS § 48 lg-le 4, millest tulenevalt tohib erakonda trahvida vaid kohus. Seega ei olnud politseiprefektuuril võimalik valimisseadustes sätestatud väärtegude eest erakonda kui põhilist poliitilise reklaami tellijat karistada.

2014. aastal toimus karistusõiguse revisjon. Revisjoni üks eesmärkidest oli korrastada karistusõiguse süsteem, kõrvaldades kuritegude ja väärtegude koosseisudes olevad kattumised.¹⁶¹ Kuna ebaseaduslik aktiivne agitatsioon ja ebaseaduslik poliitiline reklaam olid sisult sarnased, siis ühendati need väärteokoosseisus. Valimisseadustest viidi ebaseaduslik poliitilise välireklaami tellimine kui väärteokoosseis karistusseadustiku §-i 168. Ebaseadusliku reklaami eest vastutas vaid reklaami tellija, kes saab hoolsuskohustust täita nähes lepingus ette reklaami avalikustamisele vastavad tingimused. Politsei- ja Piirivalveametist sai KarS §-is 168 sätestatud süüteo kohtueelne uurimisasutus. Revisjoni järgselt enam eriseaduste alusel süütegusid ei menetletud.¹⁶²

Karistusõiguse revisjoni raames valimisseaduste väärteokoosseisud olid kaetud karistusseadustikus kehtestatud kuriteoga, mistõttu tunnistati väärteokoosseisud kehtetuks. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirja kohaselt sõnastati KarS-i § 168 stabiilsuse tagamiseks selliselt, et selle kohaldamine oleks vajadusel võimalik ka juhul, kui valimisseaduseid muudetakse, sest kõnealuse kuriteokoosseisu sisustamisel tuleb lähtuda valimisseadustest.¹⁶³

3.3 Poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistamine

Valimisseadustes poliitilise välireklaami keeldu sisaldavate sätete kehtetuks tunnistamist taotleti mitmel korral. Lühidalt peale poliitilisele välireklaamile piirangute kehtestamist tegi õiguskantsler Allar Jõks Riigikogule ettekande. Ettekanne oli poliitilist välireklaami keelavate sätete põhiseaduspärasuse kohta ning sellega tegi õiguskantsler ettepaneku analüüsida piiranguid uuesti ja muuta regulatsiooni arvestades põhiseaduse põhimõtteid.

¹⁶¹ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, lk 55. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/karistusseadustiku_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri_3.12.2013.pdf (17.04.2021).

¹⁶² Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) eelnõu nr 51 SE seletuskiri. *Op cit.*, lk 5.

¹⁶³ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. *Op cit.*, lk 55.

Jõks tunnustas ettekandes seadusandjat, et poliitilist reklaami piirata otsustati. Vaatamata eeltoodule jäi õiguskantsler juba poliitilise välireklaami keelu kehtestamise ajal seisukohale, et poliitilise välireklaami keelustamine ei olnud kõige efektiivsem abinõu valimiskampaania kulude ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel vähendamiseks. Samuti ei pruukinud reklaamikeeld sundida kandideerijaid tegelema sisulisema teavitustööga. Keelustades välireklaami võis suureneda poliitilise reklaami edastamine läbi muude reklaamikanalite või kanduda perioodi enne agitatsiooni. Seega riivas poliitilise välireklaami keeld Jõksi hinnangul põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabadust, omandiõigust, väljendusvabaduses sisalduvat poliitilist sõnavabadust, samuti valimisõigust ning erakonnapõhiõigust. Riived ei olnud õiguskantsleri hinnangul proportsionaalsed.¹⁶⁴

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavad sätted olid vastuolus põhiseadusega õiguskantsleri Indrek Tederi hinnangul. Õiguskantsleri arvates riivas aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami keeld PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust. Reklaamikeelu eesmärgid olid legitiimsed ja vahend oli sobiv. Vaatamata eeltoodule ei olnud meede õiguskantsleri hinnangul mõõdukas, sest keelustamise vajalikkus eesmärkide saavutamisel oli küsitav. Poliitilise välireklaami keelustamine ei kaalunud valimisõigusesse sekkumise intensiivsust üles. Teder pöördus riigikohtu poole 18.12.2009 taotlusega tunnistada EPVS §-d 5¹ ja 71¹, KOVVS §-d 6¹ ja 67² ja RKVS §-d 5¹ ja 73² kehtetuks.¹⁶⁵ Üldkogu leidis siiski, et poliitilist välireklaami keelustavad sätted ei olnud vastuolus põhiseadusega ning jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata.¹⁶⁶ Taotluse rahuldamata jätmisega tunnistati poliitilise välireklaami keeld põhiseaduspäraseks.

Asjas 3-4-1-3-17 leidis Tallinna Ringkonnakohus, et RKVS § 5¹ oli põhiseadusega vastuolus osas, milles see keelas kandidaadi isiklikus kasutuses oleval sõidukil poliitilise välireklaami aktiivse agitatsiooni ajal. Riigikohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses otsustada konkreetse normikontrolli korras vaid sellise normi põhiseaduslikkuse üle, mida lahendamiseks kohaldatakse ning antud asjas ei olnud RKVS § 5¹ asjassepuutuv norm.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Õiguskantsler: poliitilise välireklaami piirangud tuleb Riigikogul ümber otsustada. – <https://www.oguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-poliitilise-v%C3%A4lireklaami-piirangud-tuleb-riigikogul-%C3%BCmber-otsustada> (17.04.2021).

¹⁶⁵ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2 Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta, p 64. – <https://www.oguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/taotlus-riigikohtule-poliitilise-v%C3%A4lireklaami-keelustamine-0> (17.04.2021).

¹⁶⁶ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 74.

¹⁶⁷ RKPJKo 3-4-1-3-17, p 24.

Eeltoodud asjaga seoses esitas õiguskantsler Ülle Madise 21.03.2017 riigikohtu esimehele Priit Pikamäele arvamuse nimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-17. Arvamuses esitatu kohaselt ei olnud poliitilisele välireklaamile kehtestatud keeld põhiseaduspärane vähemalt osas, milles kandidaadi isiklikus kasutuses olevatel vallasasjadel poliitilise reklaami tegemine oli takistatud.¹⁶⁸

Ülle Madise koostas 16.11.2017 Riigikogule ettekande valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni asjakohasuse ja põhiseaduspärasuse kohta. Ettekandes palus õiguskantsler Riigikogul kaaluda mitmeid muudatusi. Muuhulgas olid ettepanekud seotud ka poliitilisele reklaamile kehtestatud piirangutega. Madise palus Riigikogul kaaluda poliitilise välireklaami keelu kaotamist aktiivse agitatsiooni perioodil ning aktiivse agitatsiooni keelu kaotamist valimispäeval.

Poliitilise välireklaami keelu kaotamist põhjendas õiguskantsler mitmest erinevast vaatenurgast. Poliitilise välireklaami keeld ei olnud täitnud oma eesmärgi. Poliitilised kampaaniad ei olnud muutunud sisulisemaks ja kampaaniatele tehtavad kulutused ei olnud vähenenud. Riigikohus tegi otsuse, mille kohaselt oli valimisreklaami esitamine kandidaadi isiklikul sõidukil lubatud, sest sõidukit kasutati kandidaadi majandus- ja kutsetegevuse raames, seega oli sõiduki reklaamina käsitlemine välistatud RekS § 2 lg 2 p 4 kohaselt. Lisaks teostas poliitilise välireklaami üle järelevalvet PPA, mis oli valimiseelsel ajal kohustatud kontrollima reklaame, mille osas kodanikud kaebuseid ja teateid tegid. Kõnealuste teadete põhjal kontrollide tegemine toimus teiste politseile antud ülesannete arvel.¹⁶⁹

Valimispäeval aktiivse agitatsiooni piirangul õiguskantsler samuti mõtet ei näinud arvestades, et suur osa valimisreklaamist on täna avalikustatav internetis, sh sotsiaalmeedias. Reklaamid ja nende mahud kasvavad iga aastaga ning reklaam suunatakse alati sinna, kus on inimene.¹⁷⁰ Seetõttu on täna reklaam väga suures osas kolinud sotsiaalmeediasse. Sotsiaalmeedias avalikustatav teave võib seal levida ka valimispäeval, kui kehtib agitatsioonikeeld, sest varasemad postitused jäävad kättesaadavaks. Agitatsiooni piirangu kahjuks rääkis ka üha enam kasutatav eelhääletamine. Eelhääletamise ajal hääletavad isikud tegid otsuse ajal, mis aktiivne

¹⁶⁸Õiguskantsleri 21.03.2017 nr 9-2/170314/1701265 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-17. *Op cit.*, p 12.

¹⁶⁹ Õiguskantsleri 16.11.2017 nr 6-8/171463/1705173 ettekanne Riigikogule „Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus,“ p-d 1-3. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/valimiskampaaniate-rahastamise-ning-reklaami-regulatsiooni-ajakohasus-ja> (17.04.2021).

¹⁷⁰ Silem, T. Muutused tarbijakrediidi reklaami regulatsioonides. – *Juridica* 2015/4, lk 243.

agitatsiooni keeld ei kehtinud. Eeltoodust tulenevalt ei olnud aktiivse agitatsiooni piirang valimispäeval eesmärgipärane.¹⁷¹

Lisaks eeltoodule tõi õiguskantsler ettekandes Riigikogule välja, et poliitiline välireklaam on pigem odav võimalus kandideerijatel oma vaadete edastamiseks. Seega ei olnud välireklaami keeld proportsionaalne, pannes väiksemate rahaliste võimalustega kandideerijad kehvmasse olukorda suurtest erakondadest. Lisaks oli õiguskantsleri hinnangul valimiskampaaniatele tehtavate kulutuste vähendamiseks olemas mõjusaimaid vahendeid, seega ei ole keelu näol tegemist mõjusa vahendiga.¹⁷²

Õiguskantslerite poolt esitatud taotluste ja arvamuste põhjal poliitilise välireklaami keeldu põhiseadusega vastuolus olevaks ei tunnistatud. Siiski algatati 09.09.2019 Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) eelnõu, mis võeti vastu 11.12.2019. Vastu võetud seadusega tunnistati kehtetuks EPVS §-d 5¹, KOVVS §-d 6¹ ja RKVS §-d 5¹ ehk poliitilise välireklaami keeldu sisaldavad sätted.

Poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistatava seaduseelnõu seletuskirja kohaselt ei olnud välireklaami keeld täitnud seatud eesmäärke, mis on käesolevas töös varem loetletud. Välja toodi, et välireklaami keelu kehtimise ajal toimunud valimiste pinnalt puuduvad tõendid, et poliitilise argumentatsiooni kvaliteet oleks paranenud. Ka raha osakaal valimistulemuste kujunemisel ei vähenenud ega kampaaniate kulud kahanenud. Siiski vabastas välireklaami keeld avaliku ruumi liigsest müra, kuna hiiglaslikke plakateid linnapildis ei kohanud.¹⁷³

Kiirelt arenevas ühiskonnas liigub teave aina kiiremini. Järjest kiiremini võimaldab informatsioonil liikuda internet, mis on pea igas nutiseadmes täna olemas. Lisaks sotsiaalmeedia, mis võimaldab inimestele pidevat kontakti üksteisega ning vahetada teavet. Nii on ka reklaam suures mahus liikunud täna odavamasse kanalise ehk sotsiaalmeediasse.¹⁷⁴

Kehtetuks tunnistati ka valimispäeval reklaami avaldamise keeld ja agitatsiooni keeld ruumides, läbi mille valijad hääletamisruumidesse sisenevad. Poliitilise reklaami keeld valimispäeval oli ebaotstarbekas, kuna reklaam on suuremas osas internetipõhine.

¹⁷¹ *Ibidem*, p 4.

¹⁷² *Ibidem*, p-d 5-6.

¹⁷³ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) eelnõu nr 51 SE seletuskiri. *Op cit.*, p 2.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p 2.

Hääletamisruumidesse viivates ruumides agitatsiooni keeld kehtestati ajal, mil valimisjaoskonnad asusid põhiliselt koolimajades ja vallamajades. Tänapäevaks asuvad jaoskonnad pigem suurtes ja multifunktsionaalsetes hoonetes nagu kaubanduskeskused. Puudub selgus, millises ulatuses kaubanduskeskustes valimisagitatsioon keelatud olema peab, mistõttu oli kohane keeld kehtetuks tunnistada.¹⁷⁵

Poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistamisel tekkis mõju Politsei- ja Piirivalveameti töökorraldusele, mis oli KarS §-is 168 sätestatud süüteo puhul kohtueelne uurimisasutus. PPA juhtis varasemalt korduvalt tähelepanu poliitilise välireklaami keelu rakendamise kitsaskohtadele. Ebaselge õigusliku regulatsiooniga kaasnes erinev rakendamise praktika ja valimiseelsel perioodil oli järelevalve töömahukas, sest kodanikelt saabuvald pöördumisi, millele PPA on kohustatud vastama, oli palju.¹⁷⁶ Järelikult tõi kaasa poliitilise välireklaami kehtetuks tunnistamine PPA valimisteagse töökoormuse vähenemise. Isikute pöördumistega tegelemine ning väärteloasjade menetlemine ei ole enam vajalik. Eeltoodu tõttu muutus võimalikuks vabanenud ressursi kasutamine teiste politsei pädevusse kantud ülesannete täitmiseks.¹⁷⁷

Poliitilisele välireklaamile kehtinud keeld võis olla kehtestamise hetkel põhiseaduspärane, kuigi õiguskantslerid sellisel seisukohal ei olnud. Aja möödudes ja ühiskonna arenedes muutusid poliitilisele välireklaamile ja agitatsioonile kehtinud keelud kindlasti vastuolulisteks põhiseadusega. Siiski on kehtinud keelud, keeldude eesmärgid ja keeldude kehtetuks tunnistamise põhjendatus hea alus juhaks, kui seadusandja otsustab poliitilist reklaami reguleerima hakata, et vältida uuesti põhiseaduspärratute regulatsioonide teket.

Poliitilise välireklaami keelu kehtestamise, järelevalve ja kehtetuks tunnistamise uurimise tulemusel saab väita, et õigusselgus poliitilise reklaamiga seonduvas puudus ka perioodil, kui poliitiline välireklaam oli piiratud.

Tuginedes eeltoodule oli poliitilise välireklaami keelu kehtestamise üheks eesmärgiks kampaaniate kulutuste vähendamisega vähendada ka raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel. Välireklaami keelustamine raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel ei vähendanud. Hetkel kehtiv EKS reguleerib täpsemalt erakonna rahastamise. Õiguskantsler märkis juba 2003. aastal, et erakondade rahavajadust tuleb vähendada, et piirata poliitilise

¹⁷⁵ *Ibidem*, p 3.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p 6.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p 6.

reklaami osas võiduajamist ehk olukorda, kus erakonnad teevad aina suuremaid kulutusi reklaamile.¹⁷⁸ Poliitilise reklaami rahastamist uuritakse täpsemalt järgmises peatükis.

¹⁷⁸ Madise, Ü. Erakondade rahastamise põhimõtted. Juridica 2003 eriväljaanne, p 6.1.

4. POLIITILISE REKLAAMI RAHASTAMINE

Erakond ehk partei on vabatahtlike Eesti kodanike poliitiline ühendus, mille tegevus on reguleeritud erakonnaseaduses (edaspidi EKS). Oma liikmete ja toetajate poliitiliste huvide väljendamine, riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine on erakonna eesmärgiks, mida saavutatakse läbi erakonna kandidaatide esitamise ning valimiskampaaniate läbiviimise Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel. Valimistel valituks osutunud erakonnaliikmete kaudu osaleb erakond EKS § 2 lg 1 p 2 kohaselt Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude tegevustes.

Selleks, et erakonna esitatud kandidaadid valituks saaksid on vajalik valimiskampaaniate läbi viimine. Valimiskampaaniate raames tehakse reklaami, mis on enamasti poliitiline reklaam. Poliitilise reklaami mõiste, millel puudub legaaldefiniitsioon, on sisustatud käesoleva töö esimeses peatükis läbi mõiste kasutamise praktika.¹⁷⁹ Valimiskampaaniate läbiviimine loomulikult maksab. Reklaamid tellitakse reklaamiagentuuridelt, reklaamide avalikustamine tellitakse teleprogrammidele ning trükireklaamid tuleb tellida trükikojalt. Kõik teenusepakkujad tegelevad majandus- ja kutsetegevusega ning teenivad teenuse pakkumisega tulu.

Korruptsiooniga tihedalt seotud erakondade ebaseaduslik rahastamine ei ole siiani vähendanud erakondade tähtsust esindusdemokraatias. Siiski on eeltoodu põhjal saanud selgeks, et konkreetsed reeglid ja läbipaistev erakondade rahastamine on kodanike usalduse võitmiseks ja hoidmiseks olulisel kohal.¹⁸⁰ Erakonnaseadus nimetab ammendava loeteluna neli erakonna tulu saamise allikat. Tulu võib saada EKS § 12¹ lg 2 kohaselt erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksudest, seaduse alusel makstavatest eraldistest riigieelarves, seaduses sätestatud tingimustel tehtud annetustest ja tehingutest erakonna varaga. Erakond saab vahendeid oma tegevuseks vaid nimetatud allikatest ning muud tulu saamise allikad on keelatud.

Erakonna või erakonna nimekirjas kandideerivate isikute valimiskampaaniate tegemiseks tohib erakond EKS § 12¹ lg 3 kohaselt kasutada EKS-i alusel makstavaid riigieelarvelisi eraldisi, kuid muude avalike vahendite kasutamine on keelatud. Ka valimisliidud, üksikkandidaadid, erakonna nimekirjas kandideerivad isikud ja valimisliitude nimekirjas kandideerivad isikud ei tohi valimiskampaania läbiviimiseks või toetamiseks kasutada avalikke vahendeid. Avalikud vahendid on riigieelarvelised ja kohaliku omavalitsuse eelarvelised vahendid.

¹⁷⁹ *Supra*, p 1.3.2.

¹⁸⁰ Van Biezen, I. Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines. University of Birmingham: Council of Europe Publishing 2003, lk 5.

Erakonna tegevust reguleerivas erakonnaseaduses on kasutatud mõistet „reklaam“. Seadus kehtestab konkreetsed reeglid erakonna rahastamisele ning kohustab erakonda esitama aruandeid oma tegevuse kulude kohta, sest erakonnal on EKS § 12¹ lg 1 kohaselt kohustus tagada oma tulude ja kulude seaduslikkus ja täielik läbipaistvus. Valimiskampaaniad on erakonna tegevuse üks osa ning kampaania raames tehakse poliitilist reklaami. Seega mõjutavad valimiskampaania rahastamisele sätestatud piirangud ka poliitilise reklaami rahastamist.

4.1 Erakonna reklaami rahastamine

Iga kvartali lõpus peab erakond oma kulude kohta koostama kvartaliaruande ning esitama selle ERJK-le. Aruandes peavad EKS § 12¹ lg 8 kohaselt olema esitatud poliitilise tegevuse kulud, tööjõukulud ning majandamiskulud. Poliitilise tegevuse kulud esitatakse EKS § 12¹ lg 9 kohaselt aruandes eraldi jaotustena: reklaamikulud liigiti, suhtekorralduskulud, publikatsioonide kulud, avalike ürituste kulud ja muud poliitilise tegevuse kulud. Reklaamikulud tuleb esitada liigiti ning seaduses on välja toodud erinevate reklaami liikidena telereklaam, raadioreklaam, internetireklaam, välireklaam, ajakirjanduslik reklaam ja reklaamtrükised. Eeltoodust tulenevalt peab erakond täpselt järke pidama, kui palju kulutatakse ning millisele reklaami liigile kulutatakse ning seda väga konkreetselt aruandes kajastama.

Erakonnaseadus kehtestab üldiselt, et valimiskampaania läbiviimiseks ei tohi kasutada avalikke vahendeid ning poliitilise tegevuse reklaamikulud tuleb esitada erakonna esitatavas kvartaliaruandes. Hinnates EKS § 12¹ lg 8 p-i 1 ja lg 9 p-i 1 koosmõjus võib öelda, et kvartaliaruandes esitatavad reklaamikulude all on mõeldud poliitilise tegevuse reklaami ehk poliitilist reklaami. Seega tuleb erakonnal erakonnaseaduse kohaselt aru anda poliitilise tegevuse reklaamidele tehtud kulutustest lähtuvalt reklaami tellijast ehk reklaamide osas, mis on aruannet esitava erakonna poolt tellitud.

Lisaks kvartaliaruannetele esitavad ERJK-le erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid EKS § 12⁸ lg 1 kohaselt Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks korraldatud valimiskampaania aruande nõutud vormis ühe kuu jooksul arvates valimispäevast. Valimiskampaania aruanded avalikustatakse ERJK veebilehel ning on kättesaadavad kõigile.

Aruande esitamise kohuslased esitavad EKS § 12⁸ lg 2 kohaselt aruandes valimiskampaania läbiviimiseks erakonna nimekirjas kandideerinud isikute ja sidusorganisatsioonide valimiskampaania kulude ja nende tasumiseks kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruandes

kajastatakse kulud kululiikide kaupa. EKS § 12⁸ lg 9 järgi peavad kulud olema esitatud liigiti, suhtekorralduskulud, publikatsioonide kulud, avalike ürituste kulud ja muud valimiskampaania kulud. Valimiskampaania raames võib olla reklaamide avalikustamiseks kasutatud erinevaid reklaamikandjaid. Aruandes peavad olema kajastatud kõik reklaamikulud, olenemata reklaamikandja liigist, ehk nii tele-, raadio-, interneti-, väli- ja trükireklaamile tehtud kulutused.

Valimiskampaania raames tellitud reklaamikulud ning nende tasumiseks kasutatud vahendite aruanded on avalikult kättesaadavad kõigile, et oleks tagatud erakonna tulude ja kulude täielik läbipaistvus. Valimisreklaamile, mis on osa poliitilisest reklaamist¹⁸¹, ei ole erakonnaseaduses sätestatud nõudeid ja reegleid. Reguleeritud on vaid reklaami rahastamine ehk keelatud on valimiskampaania tegemiseks, sealhulgas poliitilise reklaami tegemiseks, kasutada avalikke vahendeid.

Poliitilise reklaami tegemiseks kulutatav raha on, erinevalt poliitilisest reklaamist endast, rangelt reguleeritud. Reklaami rahastamise osas kehtiv regulatsioon ilmestab, et erakondade kulud, kulude liigid ja nende kulude läbipaistvus on väga olulisel kohal. Erinevalt eeltoodust ei ole nii olulisel kohal poliitilises reklaamis edastatav teave, millel puudub regulatsioon. Arvestades, et demokraatlikus riigis on avalik debatt ja isikute informatsiooni saamise õigus olulisel kohal, ei ole poliitilises reklaamis esitatavale sisulisele teabele regulatsiooni kehtestamine vajalik.

4.2 Erakonna rahastamise järelevalve

Erakonnaseadus kehtestab nõuded ja piirangud erakonna rahastamisele ning saadud raha kulutamisele. Nõuete ja piirangute kehtestamise puhul tuleb kindlaks teha, et neid ka järgitakse. EKS § 12¹⁰ lg 1 kohaselt kontrollib ERJK, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad erakonnaseaduses sätestatud nõudeid.

Kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik või üksikkandidaat jätab täitmata kohustuse esitada tähtpäevaks nõutud aruande või selles esineb puudusi, teeb ERJK tulenevalt EKS § 12¹¹ lõike 1 punktist 1 ettekirjutuse. Ettekirjutusega kohustatakse EKS § 12¹¹ lg 2 järgi saajat esitama määratud tähtaja jooksul vajalik aruanne. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral võimaldab EKS § 12¹² lõige 1 ERJK-l määrata sunniraha kuni 15 000 eurot.

¹⁸¹ *Supra*, p 1.2.

Eeltoodust tulenevalt on erakonnaseaduses sätestatud nõuetele järelevalve teostaja ERJK. ERJK-le on EKS sätestatuga antud tavapäraseid haldusjärelevalve teostamise vahendid nagu ettekirjutuse tegemine ning sunniraha määramine ettekirjutuse täitmata jätmise korral, kuid kontrolli teostamine ei kätke endas karistuslikku iseloomu.¹⁸² Valimiskampaania aruande täitmata jätmine on EKS § 12¹⁷ kohaselt samas ka väärteokoosseis. Nimetatud väärteo kohtuväline menetleja on EKS § 12²⁰ lg-s 2 sätestatu kohaselt Politsei- ja Piirivalveamet. ERJK tegevuse eesmärk on järelilikult kõrvaldada rikkumised ehk tagada valimistel kandideerivate isikute võrdne kohtlemine, mitte karistada neid aruande esitamata jätmise eest.

2020. aasta kevadel algatati riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (erakondade rahastamise kontrollorgan) eelnõu.¹⁸³ Eelnõu töötati välja tulenevalt vajadusest tagada professionaalsem kontroll erakondade rahastamise osas. Selleks nähti eelnõus ette senine kontrolliorgan ERJK asendada uuega. Uueks kontrollorganiks oleks saanud riigikontroll. Eelnõu kohaselt ei oleks muus osas erakondade rahastamise põhimõtteid muudetud, mistõttu ei oleks kõnealuse seaduse vastuvõtmise korral muutunud miski ka poliitilise reklaamiga seonduvas. See tähendab, et varem mainitud aruande esitamise kohustus, muuhulgas reklaamikulude osas, oleks erakondadele alles jäänud ning muutunud oleks vaid organ, kellele aruandeid esitatakse. Siiski ei toimunud ka kontrollorgani muudatust, sest kõnealune eelnõu võeti algatajate poolt tagasi.

Käesoleval aastal algatati erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärk on läbi erakondade rahastamise läbipaistvuse kontrollimise suurendamise, tõsta demokraatliku poliitika usaldusväarsust.¹⁸⁴ Nimetatud eelnõu on läbinud alles esimese lugemise ning muudatusettepanekute esitamise aeg on mais 2021. Seega on käesoleva töö raames võimalik analüüsida eelnõus esitatu mõju poliitilisele reklaamile vaid eelnõu algtekstist lähtuvalt. Eelnõu seletuskirja kohaselt on kavas muudatused EKS-is selliselt, et seadusest tulenevad sunnimeetmed oleksid õigusselgemad, edaspidi kantaks keelatud annetused riigieelarvesse, kriminaalkorras karistatud annetuse tegijate ja vastuvõtjate annetuste tegemine ja nende vastuvõtmine oleks piiratud, ERJK ettekirjutused tehtaks avalikuks ning

¹⁸² RKHKo 3-3-1-50-16 p 12.1.

¹⁸³ Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (erakondade rahastamise kontrollorgan) eelnõu nr 193 SE seletuskiri, lk 1. – [\(https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20\(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan\)\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan)) (24.04.2021).

¹⁸⁴ Erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 321 SE seletuskiri, p 2. – [\(https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adfb3598-d85b-496a-b690-2d4ae274c35b/Erakonnaseaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adfb3598-d85b-496a-b690-2d4ae274c35b/Erakonnaseaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus)

sundtäidetavaks ja laiendataks ERJK õigusi teabe saamiseks kolmandatelt isikutelt.¹⁸⁵ Loetletud muudatused on vaid lühidalt ja kokkuvõtlikult välja toodud.

Lisaks eelmises lõigus loetletule täiendatakse eelnõu § 1 punktiga 1 EKS § 12¹ lg-t 3, mis keelab valimiskampaania läbiviimiseks avalike vahendite kasutamise.¹⁸⁶ Valimiskampaania mõiste ei ole määratletud erakonnaseaduses ega üheski valimisseaduses. Poliitilist tegevust on seevastu võimalik määratleda, mistõttu õigusselguse huvides asendatakse valimiskampaania mõiste poliitilise tegevuse mõistega. Poliitiliseks tegevuseks avalike vahendite kasutamine on keelatud annetuse.

Poliitilist reklaami tuntakse süsteemides, kus poliitiline võim saadakse valimiste tulemusel.¹⁸⁷ Valimistel võistlevad erakonnad ja kandidaadid hääleõiguslike isikute hääle pärast, ning suuresti kasutatakse võistlemiseks poliitilist reklaami. Seega on poliitiline reklaam tihedalt seotud valimistega ning ka valimiskampaaniatega, mille raames poliitilist reklaami tehakse. Vaieldamatult on poliitiline reklaam ka poliitiline tegevus, mistõttu ei muutuks erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse vastuvõtmisel poliitilise reklaamiga seonduv erakonnaseaduses. Poliitilise tegevusega seotud reklaamikulude osas kehtiks endiselt erakonna aruandluskohustus.

9.03.2021 esitas Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu kohta seisukoha.¹⁸⁸ Erakondade rahastamise järelevalve tugevemaks tegemine, tõstes ERJK kompetentsi ja võimekust ning laiendades ERJK pädevusi on üks VV prioriteete. Selle teostamiseks kavandatakse esitada JuM-i poolt väljatöötamiskavatsus, millele eelneb süstemaatiline valdkonna analüüs. Eeltoodust tulenevalt otsustas VV erakondade rahastamise probleemide lahendamist kõnealuses eelnõus väljapakutud kujul mitte toetada.

Peatükis väljatoodust nähtub, et erakonnale sätestatud piirangute järgimise kontrollimiseks on loodud eraldi organ ERJK. Nimetatud asjaolu näitab, et erakondade rahastamisele seatud piirangute järgimise üle järelevalve teostamine ei ole antud mis tahes riikliku haldusorgani

¹⁸⁵ *Ibidem*, p 1.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p 3.

¹⁸⁷ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 3.

¹⁸⁸ Vabariigi Valitsuse arvamus erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 321 SE kohta. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adfb3598-d85b-496a-b690-2d4ae274c35b/Erakonnaseaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (24.04.2021).

pädevusse. Eraldi organi loomine on igatahes mõistlik ja ilmestab asjaolu, et erakondade tegevus on erinev mis tahes muude ühenduste tegevustest.

Arvestades, et poliitilisele reklaamile sisuliste nõuete ja piirangute mitte kehtestamine on põhjendatud ning selliste regulatsioonide kehtestamine riivaks põhiseaduslikke õiguseid¹⁸⁹, on selge, et poliitilisele reklaamile ei ole vajalik ka sisuline kontroll ehk järelevalve. Siiski on küsitav, milline teave on poliitiline reklaam. Ka juhul, kui poliitilise reklaami mõiste valimisseadustes defineeritakse, on autori hinnangul vaja organit, kes on pädev teavet poliitiliseks reklaamiks hindama.

Neljandas peatükis käsitletule tuginedes võiks erakondade rahastamisele eraldi kontrollorgani moodustamine olla eeskujuks ka teabe poliitiliseks reklaamiks hindamisel. See tähendab, et poliitiline reklaam ei vaja küll sisulist järelevalvet, kuid vaja oleks organit, kes hindab poliitilist teavet ning võtab seisukoha, kas teave on poliitiline reklaam või mitte. ERJK pädevuses on muuhulgas kontrollida, kas poliitilise reklaami avalikustamisel on järgitud erakonnaseadusest tulenevat keeldu kasutada selleks avalikke vahendeid või keelatud annetust. Selleks, et hinnata, kas reklaami avalikustamiseks on kasutatud lubatud allikaid, tuleb ERJK-l hinnata, kas tegemist on reklaamiga. Tuginedes eeltoodule oleks autori hinnangul mõistlik ka teabe hindamine poliitiliseks reklaamiks anda ERJK pädevusse.

¹⁸⁹ *Supra*, p 1.3.2

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja kui, siis millisel määral reklaamile nõudeid ja piiranguid kehtestavad seadused kohalduvad poliitilisele reklaamile. Sealjuures selgitati välja, milline teave on käsitatav poliitilise reklaamina. Analüüsides nii hetkel kehtivat kui kehtetuks tunnistatud poliitilise reklaamiga seonduvat Eestis ja välisriikides, selgitati välja, et kõnealuses asjas puudub õigusselgus. See tähendab, et kehtiva õiguse järgi ei ole võimalik anda ühest vastust, kas ja millisel määral kehtivad reklaamile kehtestatud reeglid poliitilisele reklaamile.

Poliitilise reklaami osas tuleb Riigikohtu hinnangul esmalt hinnata, kas teave on käsitatav reklaamina reklaamiseaduse tähenduses. Alles seejärel on võimalik hinnata, kas reklaami näol on tegemist poliitilise reklaamiga. Tulenevalt asjaolust, et poliitiline reklaam ei ole hetkel kehtivates õigusaktides defineeritud, tekkis esmalt vajadus sisustada mõiste „poliitiline reklaam“. Mõiste sisustamisel tugineti poliitilise reklaamiga seonduvale kohtupraktikale ja nimetatud mõiste kasutamisele käibes.

Mõistetavalt on sageli poliitilise reklaami eesmärk saavutada edu valimistel. Valimistel eduka tulemuse saavutamiseks tehakse valimisreklaami. Tulenevalt käesolevas töös esitatud seisukohast, et valimisreklaam on poliitilisest reklaamist kitsam mõiste ja et poliitiline reklaam hõlmab endas valimisreklaami, kasutati töös läbivalt mõistet „poliitiline reklaam“.

Poliitiline reklaam võib sisaldada üleskutset kandideerida Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Nimetatud reklaamide eesmärgiks on edendada valimisi ja pakkuda valijatele valikuvõimalusi, et iga valija leiaks oma vaateid esindava kandidaadi. Kandidaatide rohkus ja poliitiliste vaadete mitmekesisus on abiks sisuliste poliitiliste debattide tekkimisel. Samas võib poliitiline reklaam olla üldisemat laadi, kutsudes valimistel hääletama. Sellised reklaamid teenivad eesmärki võimalikult suur hulk hääleõiguslikest isikutest suunata oma häält kasutama.

Poliitiliseks reklaamiks on kohtud hinnanud näiteks teavet, milles on kuvatud tuntud erakonna esitähga sarnane täht ning tarbekauba reklaami, millel kuvatu ainult meenutas tuntud erakonna logo. Samuti on poliitilise reklaamina käsitletud jalgpallistaadioni reklaami, millel on koos Tallinna linna logoga kuvatud linnavalitsuse ametnikud.

Eeltoodu tõttu on mõiste „poliitiline reklaam“ mahukas ning võimaldab mõistet laialt tõlgendada. Autori hinnangul mõistetakse poliitilise reklaamina igasugust avalikustatud teavet, mis on seotud valimistel kandideerimise ja hääletamisega või mille eesmärk on teha

nähtavamaks ja suurendada otseselt või kaudselt erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi toetajaskonda. Samuti hõlmab poliitiline reklaam teavet, mis avalikustatakse eesmärgiga koguda valimistel hääleõiguslike isikute hääli.

Poliitiline reklaam on oma olemuselt reklaam. Seega otsiti vastust küsimusele, kas ja kui, siis millises ulatuses kohalduvad reklaamile kehtestatud nõuded ja piirangud poliitilisele reklaamile. Reklaamile tulenevad nõuded reklaamiseadusest, Eesti Rahvusringhäälingu seadusest, meediateenuste seadusest ja keeleseadusest.

Kõnealustes seadustes sätestatud reeglite analüüsi tulemusel saab öelda, et täna valitseb ebaselgus poliitilisele reklaamile kohalduvate regulatsioonide osas. Erinevatel perioodidel ametis olnud õiguskantslerid on korduvalt juhtinud seadusandja tähelepanu asjaolule, et kuna Eestis kehtivates õigusaktides ei ole defineeritud mõistet „poliitiline reklaam“, ei ole üheselt selge, milline teave on käsitatav poliitilise reklaamina. Mõistet „poliitiline reklaam“ ei ole sisustatud ka reklaamile nõudeid ja piiranguid kehtestavates seadustes, mistõttu ei ole selge, kas poliitilisele reklaamile laienevad nendes seadustes kehtestatud reklaami üldnõuded, mahupiirang ja reklaami edastamise keeld. Selge on vaid keelenõuete kohaldumine poliitilisele reklaamile, mis on paigutatud avalikku kohta.

Avalikku kohta paigutatud poliitiline reklaam on käsitatav poliitilise välireklaamina. Poliitiline välireklaam oli kuni 2020. aastani Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse valimise seaduse ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse kohaselt aktiivse valimisagitatsiooni ajal keelatud. Kehtestatud keelu uurimisel selgus, et ka poliitilise välireklaami keelu kehtivuse ajal ei olnud selge, kas poliitilisele reklaamile laienevad reklaamile kehtivad nõuded ja piirangud. Välireklaami keelustanud sätted ei tõmmanud konkreetset piiri poliitilise reklaami ja muu teabe vahele. Samuti ei toonud keelu uurimine selgust, millisel määral kohalduvad reklaamile kehtivad reeglid poliitilisele reklaamile.

Vaatamata asjaolule, et teoreetiliselt oleks reklaamile kehtivaid regulatsioone võimalik kohaldada poliitilisele reklaamile, kerkib probleem haldusorganitele antud pädevuste osas. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ja Keeleametile kui haldusorganitele on antud reklaamiseadusega ja keeleseadusega pädevus teostada riiklikku järelevalvet vastavates seadustes kehtestatud nõuete täitmise üle.

Reklaamiseaduses sätestatud nõuete rikkumise eest näeb seadus ette vastutuse reklaami tellijale, teostajale ja avalikustajale ehk tegemist on väärtekoosseisuga. Reklaamide tellijad ja avalikustajad on poliitilise reklaami puhul üldjuhul isikud, kes kandideerivad valimistel.

Valimistel kandidaatide esitamine ja valimiskampaaniate läbiviimine on erakonnaseaduse kohaselt erakonna eesmärkide saavutamise vahendiks. Erakonnad peavad esitama valimiskampaaniate aruanded, milles peavad olema kajastatud reklaamikulud liigiti. Järelikult on valdavas osas poliitiline reklaam tellitud erakonna ja erakonna nimekirjas kandideerivate isikute reklaamimiseks. Seetõttu on poliitilise reklaami tellijaks sageli erakond.

Keeleseaduses sätestatud nõuete rikkumise eest on samuti ette nähtud vastutus. Reklaamiseaduses sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning keelseaduses sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Keeleamet.

Reklaamiseaduses sätestatud väärteo korral vastutavad nõuetele mittevastava reklaami eest reklaami tellija, teostaja ja avalikustaja. Erakond kui poliitilise reklaami tellija on juhul, kui poliitiline reklaam on reklaam reklaamiseaduse mõttes, vastutav nõuetele mittevastava reklaami eest. Sama kehtib keelenõuetele mittevastava teabe avalikku kohta paigutamise korral.

Siiski ei pruugi TTJA-l olla pädevust trahvida erakonda kui rikkumises oleva poliitilise reklaami tellijat. Sama kehtib Keeleameti osas. Põhiseaduse kohaselt võib ainult kohus erakonna tegevuse lõpetada, peatada või teda trahvida. Siinkohal on küsitav, kas nimetatud haldusorganid, kellele on antud pädevus teostada kohtuvälist väärteomenetlust, saavad väärteomenetluse tulemusel erakonda trahvida. Põhiseadust grammatiliselt tõlgendades võib öelda, et erakonda saab väärteomenetluse raames trahvida ainult kohus.

Sellest võib järeldada, et riiklikud haldusorganid ei saa erakonda trahvida. Siiski saavad valimistel kandideerida ja valituks osutada ka üksikkandidaadid, kes ei kandideeri ühegi erakonna nimekirjas. Valimisedu saavutamiseks teevad ka üksikkandidaadid poliitilist reklaami. Näiteks on Riigikohus hinnanud poliitiliseks reklaamiks üksikkandidaadi poolt tema isiklikul sõidukil avalikustatud teabe. Üsikkandidaadi poolt tellitud või avalikustatud poliitilise reklaami nõuetele mittevastavuse eest vastutab kandidaat ise. Sellest järeldub, et kohtuvälisel menetlejal on võimalik üksikkandidaati trahvida, mis asetab poliitilise reklaami tellijad ebavõrdsesse olukorda. Selline võrdsete ebavõrdne kohtlemine riivab võrdsuspõhiõigust. Poliitilise reklaamiga seonduvates regulatsioonides kandidaatidele võrdsema olukorra saavutamiseks võiks autori hinnangul iga poliitilise reklaamiga seonduva väärteo eest trahvimine, sarnaselt erakonna trahvimisega, olla kohtu pädevuses.

Käesolevas magistritöös käsitletud kokkuvõttes ei ole selge, kas ja millises ulatuses käsitatakse poliitilist reklaami reklaamina. Sellest tulenevalt puudub õigusselgus, millised reklaamidele kehtivad reeglid laienevad poliitilisele reklaamile. Õigusselguse puudumine teeb reeglite

järgimise keeruliseks. Reeglite järgimine juhul, kui ei ole kindlalt teada, millised reeglid poliitilisele reklaamile kehtivad, on sisuliselt võimatu. Ebaselgus teeb keeruliseks ka järelevalve teostamise haldusorganite poolt. Järelevalvet ei ole võimalik teostada, kui ei ole teada, kas ja millisel määral laienevad poliitilisele reklaamile nõuded, mis on kehtestatud reklaamile.

Õigusselguse saavutamiseks tuleks, lisaks poliitilisele reklaamile definitsiooni andmisele, täpsustada regulatsioone. Täpsustama peaks, millisel määral reklaamile kehtestatud reeglid on kohaldatavad poliitilisele reklaamile. Samuti tuleks kindlaks teha, milline institutsioon ja millises ulatuses poliitilisele reklaamile järelevalvet teostab.

Meediateenuste seaduse §-st 29 tuleneva reklaami edastamise mahupiirangu juures peaks õigusselguse saavutamiseks olema täpsustatud, kas piirangu sisse tuleb arvestada ka poliitiline reklaam. Meediateenuste osutajal on mahupiirangu järgimiseks oluline teada, millisel määral kohaldub piirang poliitilisele reklaamile. Samuti on järelevalve teostamise seisukohalt oluline teada, milline teave peab piirangu sisse mahtuma. Sarnaselt meediateenuste seadusele peaks ERHS § 11 lg-st 1 tuleneva reklaami edastamise keelu juures olema täpsustatud, kas keeld laieneb poliitilisele reklaamile.

Riigikohtu seisukoht on, et poliitilisele reklaamile tuleb kohaldada võimalikus ulatuses reklaamiseaduse sätteid. Seega tuleks õigusselguse saavutamiseks poliitilise reklaami valimisseadustes defineerimisel sätestada, millises ulatuses tuleb poliitilisele reklaamile kohaldada reklaamiseaduse nõudeid. Samuti vajab selgitamist, milline instants on pädev hindama reklaami poliitiliseks reklaamiks ning milline organ on pädev teostama järelevalvet poliitilisele reklaamile kohalduvate nõuete üle.

Käesoleva magistritöö autori hinnangul tuleb poliitilise reklaami mõiste defineerida konstitutsioonilistes valimisseadustes, mis reguleerivad valimistega seonduvat. Sellest tulenevalt peaks ka teabe poliitiliseks reklaamiks hindamine ja sellele teistest seadustest tulenevatele nõuetele vastavust kontrollima erakondade ja valimiskampaaniatega seotud organ. Erakondade valimiskampaaniate aruandeid kontrollib ERJK. ERJK kontrollib muuhulgas, kas valimiskampaania raames avalikustatud poliitilised reklaamid on rahastatud nõuetekohaselt. Sellistel juhtudel tuleb ERJK-l sisuliselt hinnata, kas tegemist on poliitilise reklaamiga. Eeltoodust tulenevalt võiks ERJK olla pädev hindamaks, kas teave on poliitiline reklaam.

Poliitilise reklaamiga seonduv on kehtivas õiguses ebaselge. Käesoleva magistritöö autor loodab, et esitatud analüüs aitab kaasa õigusselguse saavutamisele poliitilise reklaamiga seonduvas.

SUMMARY: Application of Advertising Requirements to Political Advertising and its Supervision

The aim of this master's thesis was to find out whether and if so, to what extent the laws establishing requirements and restrictions on advertising apply to political advertising. It was clarified what information can be considered as political advertising. By analysing both current and repealed political advertising in Estonia and abroad, it was found that there is no legal clarity. This means that under the law currently in force it is not possible to determine with certainty whether and to what extent the rules on advertising apply to political advertising.

With regard to political advertising, in the opinion of the Estonian Supreme Court, it should first be assessed whether the information can be regarded as advertising within the meaning of the Advertising Act. Thereafter it can be assessed whether the advertisement is deemed to be a political advertisement. Due to the fact that political advertising is not defined in the legislation currently in force, at first it was necessary to introduce the term "political advertising". This definition was based on case law and in practice.

Understandably, the aim of political advertising is often to succeed in elections. An election advertisement is made to achieve a successful election result. Due to the view point presented in this research paper, according to which election advertising is a narrower concept than political advertising and political advertising includes election advertising, the term "political advertising" was used throughout the work.

Political advertising may include an invitation to stand for election to the Riigikogu or a local government council. The purpose of these advertisements is to promote elections and provide voters with choices so that each voter can find a candidate who represents their views. The multiplicity of candidates and the diversity of political views help to create meaningful political debates. However, political advertising can be of a more general nature, inviting to vote in elections. Such advertisements serve the purpose of directing as many voting persons as possible to use their vote.

The courts have deemed information that shows, for example, a letter similar to the first letter of a well-known party and an advertisement for consumer goods that only resembled the logo of a well-known party as political advertising. Furthermore, an advertisement of a football stadium, which had city government officials displayed together with the logo of the city of Tallinn, has also been treated as a political advertisement.

Due to the above, the term "political advertising" allows a broad interpretation. Thus, in the author's opinion, political advertising can be considered as any information disclosed that is related to participation in elections, or information that aims to increase the visibility and, directly or indirectly, the support of a political party or individual candidate. Political advertising also includes information that is disclosed for the purpose of collecting votes of persons entitled to vote in elections.

Essentially political advertising is advertising. Thus, an answer was sought to the question about whether and to what extent the requirements and restrictions on advertising apply to political advertising. Requirements for advertising arise from the Advertising Act, the Estonian Public Broadcasting Act, the Media Services Act and the Language Act.

As a result of the analysis of the rules laid down in these laws, it can be said that today there is uncertainty about the regulations applicable to political advertising. The Chancellors of Justice, who have been in office at different times, have repeatedly drawn the legislator's attention to the fact that since the term "political advertising" is not defined in the legislation in force in Estonia, it is not clear what information is considered political advertising. Nor is the term "political advertising" included in the laws imposing requirements and restrictions on advertising, so it is not clear whether political advertising is subject to general advertising requirements, volume limitation and advertising prohibition established in these laws. It is only clear that language requirements are applicable to political advertising placed in a public place.

Political advertising placed in a public place is political outdoor advertising. Until 2020, political outdoor advertising was prohibited during active election campaigning pursuant to the Riigikogu Election Act, the Local Government Election Act and the European Parliament Election Act. An examination of the prohibition revealed that even during the same prohibition regarding political outdoor advertising, it was not clear whether the requirements and restrictions on advertising could be extended to political advertising. The prohibition provisions did not draw a clear line between political advertising and other information. Also the examination of the ban did not clarify to what extent and which rules of advertising apply to political advertising.

Despite the fact that, in theory, the rules on advertising could be applied to political advertising, there is a problem with the powers given to administration. The Consumer Protection and Technical Regulatory Authority and the Language Board as administrative bodies have been

granted the competence to exercise state supervision over the compliance with the requirements established in the relevant acts by the Advertising Act and the Language Act.

The law prescribes liability to the subscriber, performer and publisher of advertising for violation of the requirements provided for in the Advertising Act. In other words, violation is a misdemeanor. In the case of political advertising, subscribers and publishers of advertisements are generally persons running in elections. According to the Political Parties Act, the submission of candidates in elections and the conduct of election campaigns are a way to achieve the goals of a party. Political parties must submit election campaign reports, which shall include advertising expenses by type. Consequently, for the most part, political advertising has been ordered to advertise the party and the candidates on the party's list. Therefore, political parties are often subscribed to by political parties.

Liability is also prescribed violation of the requirements provided in the Language Act. The Consumer Protection and Technical Regulatory Authority conducts extra-judicial proceedings concerning the misdemeanor provided in the Advertising Act and the Language Board conducts extra-judicial proceedings concerning the misdemeanor provided in the Language Act.

In the case of a misdemeanor provided in the Advertising Act, the subscriber, performer and publisher of the advertisement are liable for non-compliant advertising. A party as a subscriber to political advertising is responsible for non-compliant advertising if the political advertising is advertising within the meaning of the Advertising Act. The same applies to the placement of non-compliant information in a public place.

However, it may not be possible to process a political party under the Advertising Act for the above violation as a subscriber to the political advertisement in the violation. The same goes for the Language Act. According to the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter the Constitution), only a court may terminate, suspend or fine a political party. Therefore, it is questionable whether administrative bodies, which have been given the competence to conduct extra-judicial misdemeanor proceedings, can fine a political party as a result of misdemeanor proceedings. Grammatically interpreting the Constitution, it can be said that a party can be fined only in court within the framework of misdemeanor proceedings.

According to the above, the state administration cannot fine a party. However, individual candidates who do not stand on the list of any party can also run and be elected. In order to achieve electoral success, individual candidates also execute political advertising. For example, the Supreme Court has assessed the information disclosed by an individual candidate in his or

her personal vehicle as political advertising. The candidate is responsible for the non-compliance of the political advertising ordered or published by the individual candidate. Consequently, an individual candidate can be fined in a out-of-court proceeding, which puts the individual candidate and the party in an unequal position. Unequal treatment of equals infringes the fundamental right to equality. It is necessary to create a more equal position for candidates in the regulations related to political advertising. To this end, in the author's opinion, fining for any misdemeanor related to political advertising could be within the jurisdiction of a court, similarly to fining a political party.

In the summary of this master's thesis, there is no clear answer as to whether and to what extent political advertising is considered advertising. Consequently, there is no legal clarity as to which regulation concerning advertising extend to political advertising. The lack of legal clarity makes it difficult for those required to comply with the regulations. It is impossible to follow such regulations if it is not clear which regulation applies to political advertising. This uncertainty also makes it difficult to exercise supervision. To exercise supervision it should be clear whether and to what extent the rules on advertising extend to political advertising.

In addition to providing a definition of political advertising, and to achieve legal clarity, the extent of advertising regulation that is also applicable political advertising needs to be clarified. It is also necessary to determine which institution supervises political advertising and to what extent.

In order to achieve legal clarity, the volume restriction on the transmission of advertising arising from § 29 of the Media Services Act should specify whether political advertising should also be included in the restriction. In order to comply with the restriction, it is important for the media service provider to be aware whether restriction applies or not. Similarly to the Media Services Act, the prohibition on the transmission of advertising under § 11 (1) of the Estonian Public Broadcasting Act should include a specification of whether the prohibition on the transmission of advertising applies to political advertising or whether the exception arising from § 11 (4) of the Estonian Public Broadcasting Act extends to political advertising.

The Supreme Court has held stated the provisions of the Advertising Act shall be applicable to political advertising to a possible extent. Consequently, in order to remove ambiguity in the definition of political advertising, electoral laws should provide the extent to which the requirements of the Advertising Act must be complied with relation to political advertising. It also needs to be clarified which authority is competent to assess advertising as political

advertising and which body is competent to supervise the requirements of the Advertising Act applicable to political advertising.

In order to achieve legal clarity regarding the exercise of supervision, it is necessary to take into account in which law the concept of political advertising is defined. According to the author of this paper, the concept of political advertising must be defined in the constitutional electoral laws that govern elections. Consequently, the assessment of information regarding political advertising and the compliance with the requirements of other laws should also be verified by a body involved in political parties and election campaigns. The reports of party election campaigns are reviewed by the Political Party Funding Supervision Committee. The Political Party Funding Supervision Committee verifies that political advertisements published during the election campaign have been funded from authorized sources. Thus, the Political Party Funding Supervision Committee shall substantively assess whether an advertisement in question is political advertising. In view of the above, the Political Party Funding Supervision Committee would be the competent body for assessing information regarding political advertising.

There is ambiguity in the current law regarding political advertising. The author of this master's thesis wishes that the analysis presented herein will help to achieve legal clarity regarding political advertising in Estonia.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tallinn: Juura 2012.
2. Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. – Juridica 2012/5, lk 319-330.
3. Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. – Juridica 2007/1, lk 16-29.
4. Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003 eriväljaanne, lk 5-18.
5. Harris, D. J, O'Boyle, M, Bates, E, Buckley, C. Law of the European Convention on Human Rights. 3. vlj. Oxford: Oxford University Press 2014.
6. Holtz-Bacha, C, Kaid, L. L. The SAGE Handbook of political advertising. Thousand Oaks California: Sage Publications 2006.
7. Jakobson, M. Poliitdoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. – Juridica 2016/2, lk 114-122.
8. Jungherr, A. The Role of the Internet in Political Campaigns in Germany. – German Politics 2014.
9. Johnson-Cartee, K.S, Copeland, G. Negative Political Advertising: Coming of Age. New York: Routledge 2013.
10. Madise, Ü. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica 2003 eriväljaanne, lk 40-45.
11. McNair, B. An Introduction to Political Communication. New York: Routledge 2018.
12. Silem, T. Muutused tarbijakrediidi reklaami regulatsioonides. – Juridica 2015/4, lk 243-250.
13. Van Biezen, I. Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines. University of Birmingham: Council of Europe Publishing 2003.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

14. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I, 22.12.2020, 51.
15. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
16. Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 9.
17. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadus. - RT I 2005, 37, 281.
18. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku

- muutmise seaduse (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine). – RT I, 03.01.2020, 2.
19. Erakonnaseadus. – RT I, 12.07.2014, 39.
20. Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.
21. Keeleseadus. – RT I, 16.06.2020, 5.
22. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 11.
23. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 22.
24. Meediateenuste seadus. – RT I, 12.12.2018, 55.
25. Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 23.05.2020, 6.
26. Reklaamiseadus. – RT I, 01.07.2020, 13.
27. Riigikogu valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 13.
28. Tarbijakaitse seadus. – RT I, 04.12.2020, 4.

Rahvusvahelised lepingud ja välisriikide õigusaktid

29. Austria poliitilise erakonna rahastamise seadus *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien* BGBl. I Nr. 10/2021 -
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2012_1_56/ERV_2012_1_56.pdf
(17.04.2021).
30. Austria ringhäälingu seadus *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk* BGBl. I Nr. 115/2017 -
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.pdf
(17.04.2021).
31. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
32. Soome Vabariigi erakonnaseadus *Puoluelain* 10.1.1969/10 –
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1969/19690010> (17.04.2021).
33. Soome Vabariigi valimiste rahastamise seadus *Vaalirahoituslain* 24.4.2009/273. –
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090273?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Vaalirahoitus> (17.04.2021).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

34. EIKo 4260/04 *Andrushko vs. Russia*.
35. EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*.
36. RKHKo 3-18-1537/47.

37. RKHKo 3-3-1-7-16.
38. RKHKo 3-3-1-50-16.
39. RKKKo 3-1-1-101-07.
40. RKKKo 3-1-1-43-14.
41. RKKKo 3-1-1-67-09.
42. RKKKo 3-1-1-69-11.
43. RKKKo 3-1-1-82-04.
44. RKPJKo III-4/1-11/94.
45. RKPJKo 3-4-1-2-02.
46. RKPJKo 3-4-1-27-05.
47. RKPJKo 3-4-1-3-17.
48. RKPJKo 3-4-1-34-05.
49. RKPJKo 3-4-1-4-01.
50. RKPJKo 3-4-1-8-08.
51. RKÜKo 3-4-1-33-09.
52. TlnHKo 3-12-438/17.
53. TlnHKo 3-14-52890/19.
54. TlnRnKo 3-14-52890/29.
55. TlnRnKo 3-16-2028/31.

MUUD ALLIKAD

56. Council of Europe Portal. Chart of signatuures and ratifications of Treaty 005, 22.04.2021 seisuga. - <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures> (23.04.2021).
57. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018 – <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=agitatsioon&F=M> (31.10.2021).
58. Eesti keele ühendsõnastik 2021 – <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/%C3%BCritus/1> (17.04.2021).
59. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu nr 965 SE I seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fd540f9c-806a-3b79-bcb6-ab6212a5adeb/Eesti%20Rahvusringh%C3%A4lingu%20seadus> (17.04.2021).

60. EPRA Secretariat. Background paper, Political advertising: case studies and monitoring. EPRA/2006/02. – <https://www.epra.org/attachments/elsinore-plenary-1-political-advertising-background-document> (17.04.2021).
61. Erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 321 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adfb3598-d85b-496a-b690-2d4ae274c35b/Erakonnaseaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (24.04.2021).
62. Ethical Guidelines for the Production of Programmes and Content. 04.03.2019. - <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/04/02/ethical-guidelines-production-programmes-and-content> (17.04.2021).
63. Euroopa Liidu koduleht: Liikmesriigi õigus – Austria. - https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-at-et.do?member=1 (17.04.2021).
64. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.04.2021).
65. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) eelnõu nr 51 SE seletuskiri. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c6732a0-908e-4882-96be-46616de2d73b/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse,%20Riigikogu%20valimise%20seaduse,%20rahvah%C3%A4letuse%20seaduse%20ja%20karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20\(valimisp%C3%A4eval%20valimisagitatsiooni%20piirangu%20ja%20v%C3%A4lireklaami%20keelu%20kaotamine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c6732a0-908e-4882-96be-46616de2d73b/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse,%20Riigikogu%20valimise%20seaduse,%20rahvah%C3%A4letuse%20seaduse%20ja%20karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20(valimisp%C3%A4eval%20valimisagitatsiooni%20piirangu%20ja%20v%C3%A4lireklaami%20keelu%20kaotamine)) (17.04.2021).
66. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE algtekst. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.04.2021)

67. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna koduleht:
<https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/karistusoiiguse-revisjon/mis-revisjoni-eesmark>
(17.04.2021).
68. Karistusseadustiku ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. -
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/karistusseadustiku_ja_sellega_seondvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri_3.12.2013.pdf (17.04.2021).
69. Keeleseaduse eelnõu nr 808 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19049bf4-c903-fb3a-d5c8-35f94253e7f8/Keeleseadus> (17.04.2021).
70. Meediateenuste seaduse eelnõu nr 827 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/edf0912f-0ed4-64fd-b7a0-157bb4962665/Meediateenuste%20seadus> (17.04.2021).
71. Muudatusettepanekute loetelu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõule 620 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.0.2021).
72. Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/Reklaamiseadus> (17.04.2021).
73. Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (erakondade rahastamise kontrollorgan) eelnõu nr 193 SE seletuskiri. –
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan))
(24.04.2021).
74. Soome Vabariigi Valitsuse veebileht: Valitsus ja Parlament *The Government and Parliament*. - <https://valtioneuvosto.fi/en/government/the-government-and-parliament>
(17.04.2021).
75. Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2 Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta. –

- <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/taotlus-riigikohtule-poliitilise-v%C3%A4lireklaami-keelustamine-0> (17.04.2021).
76. Õiguskantsleri 16.11.2017 nr 6-8/171463/1705173 ettekanne Riigikogule „Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus“.
- <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/valimiskampaaniate-rahastamise-ning-reklaami-regulatsiooni-ajakohasus-ja>
77. Õiguskantsleri 21.03.2017 nr 9-2/170314/1701265 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-17.
- https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Arvamus%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20asjas%20nr%203-4-1-3-17.pdf (17.04.2021).
78. Õiguskantsler: poliitilise välireklaami piirangud tuleb Riigikogul ümber otsustada.
- <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-poliitilise-v%C3%A4lireklaami-piirangud-tuleb-riigikogul-%C3%BCmber-otsustada> (17.04.2021).
79. Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus ja märgukiri poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses.
- https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_poliitilise_ja_valimisreklaami_eeesti_rahvusringhaalingus_edastamine.pdf (17.04.2021).
80. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Alkoholi reklaami juhend, 01.03.2019.
- <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam#alkoholi-reklaam> (17.04.2021).
81. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti koduleht:
- <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam> (17.04.2021).
82. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Juhend sotsiaalmeedias reklaami avalikustajale. 22.09.2020.
- <https://www.ttja.ee/ariklient/tarbija-teemad/tarbijakaitseenouded-tegevusalale/reklaam#reklaam-sotsiaalmeed> (17.04.2021)
83. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Regulation of Campaign Finance and Free Advertising. March 2016.
- <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance-regulation/campaign-finance-regulations.pdf> (17.04.2021).